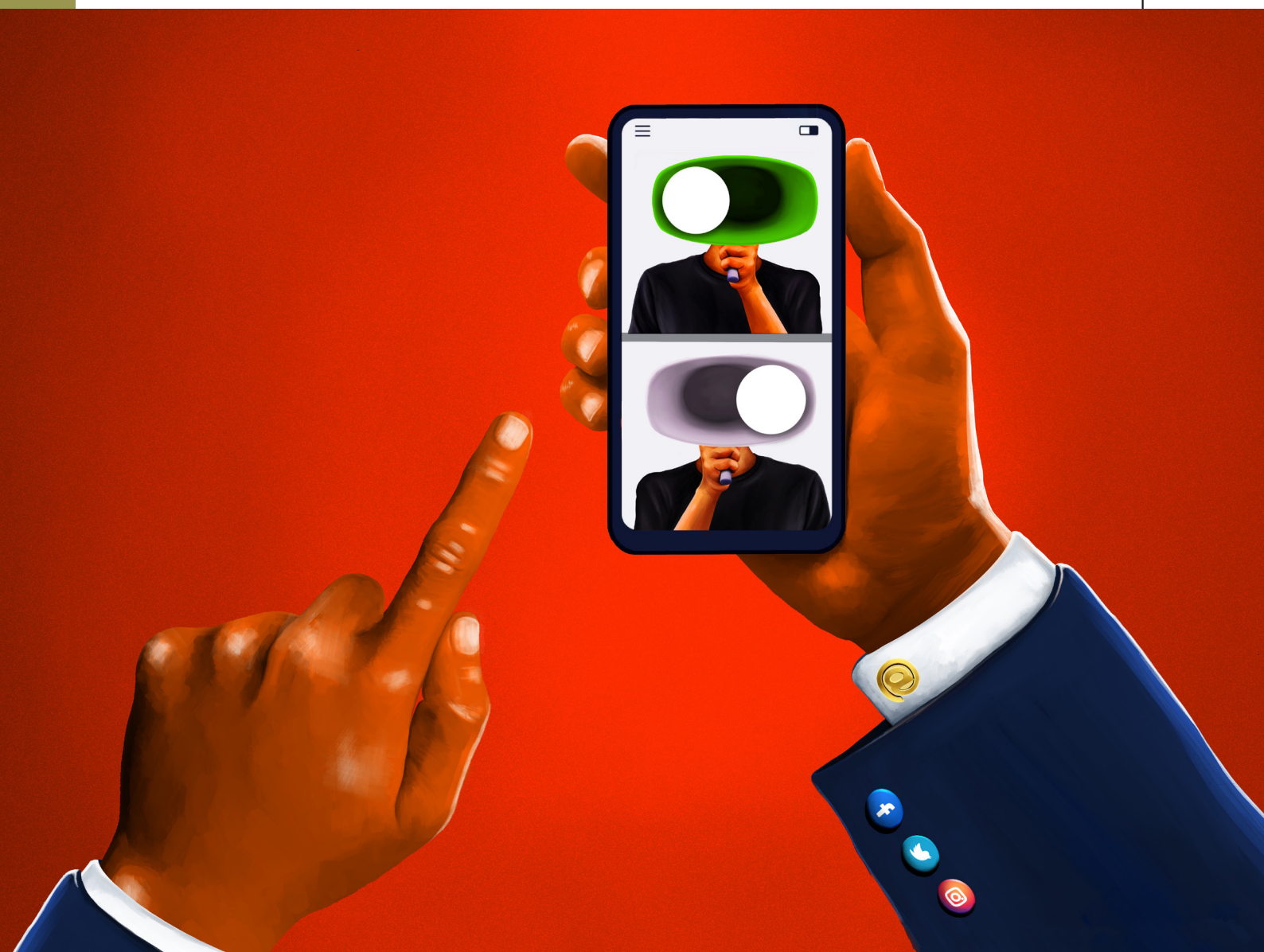


**NOU**

Norges offentlige utredninger 2022:9

# En åpen og opplyst offentlig samtale

Ytringsfrihetskommisjonens utredning



# Norges offentlige utredninger 2022

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
2. Akademisk ytringsfrihet  
*Kunnskapsdepartementet*
3. På trygg grunn  
*Olje- og energidepartementet*
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2  
*Statsministerens kontor*
6. Nett i tide  
*Olje- og energidepartementet*
7. Et forbedret pensjonssystem  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
8. Ny minerallov  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
9. En åpen og opplyst offentlig samtale  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2022: 9**

# En åpen og opplyst offentlig samtale

Ytringsfrihetskommisjonens utredning

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. februar 2020  
Avgitt til Kultur- og likestillingsdepartementet 15. august 2022

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1507-7

---

DepMedia

## Til Kultur- og likestillingsdepartementet

Ytringsfrihetskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. februar 2020 for å vurdere ytringsfrihetens status i Norge. Utvalget gir med dette sin utredning.

Arendal, 15. august 2022

Kjersti Løken Stavrum  
leder

Magdi Omar Ytreeide  
Abdelmaguid

Eirin Eikefjord

Anki Gerhardsen

Nils Johan Heatta

Bente Kalsnes

Sebastian Klein

Marianne Knudsen

Adele Matheson Mestad

Bård Borch Michalsen

Steinar J. Olsen

Shabana Rehman

Kjetil Rolness

Vebjørn Selbekk

Jan Inge Sørbø

Sarah Zahid

Ragna Aarli

---

Ivar A. Iversen  
sekretariatsleder

Kristine Foss

Magnus Hoel



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	13	3.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger .....	44
1.1	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	22	3.5.1	De klassiske begrunnelsenes begrensninger .....	44
1.1.1	Anbefalte lovendringer .....	23	3.5.2	Vurdering av eventuell endring av Grunnloven .....	45
1.1.2	Anbefalte utredninger om lovendringer .....	24	3.5.3	Fravær av reguleringer vil kunne utfordre yringsfriheten .....	46
1.1.3	Regulering av plattform-selskaper .....	24	3.5.4	Ansvar for yringsfrihetens infrastruktur .....	47
1.1.4	Instruks, veiledere og handlingsplaner .....	24	3.6	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	47
1.1.5	Politi og rettsvesen .....	25			
1.1.6	Institusjonelle anbefalinger .....	25			
1.1.7	Utdanning i yringsfrihet .....	25			
1.1.8	Opplæring og kunnskaps-heving .....	25	<b>4</b>	<b>Yringsfrihetens rettslige rammer</b> .....	48
1.1.9	Frie medier .....	26	4.1	Innledning .....	48
1.1.10	Kunst og yringsfrihet .....	26	4.2	Grunnloven .....	48
1.1.11	Yringsfrihet i arbeidslivet .....	26	4.2.1	Generelle utgangspunkter .....	48
1.1.12	Anbefalinger til videre forskning .....	26	4.2.2	Grunnloven § 100 .....	49
			4.2.3	Grunnloven § 101 .....	51
			4.3	Internasjonal rett .....	51
<b>2</b>	<b>Mandat og sammensetning</b> .....	28	4.3.1	Konvensjoner som beskytter yringsfriheten – oversikt .....	51
2.1	Oppnevning og mandat .....	28	4.3.2	Nærmere om EMK artikkel 10 og praksis fra EMD .....	53
2.2	Kommisjonens medlemmer .....	31	4.3.3	Særlig om EMK artikkel 17 .....	54
2.3	Om kommisjonens arbeid .....	31	4.3.4	FNs traktatororganer .....	55
2.3.1	Kommisjonens tolkning av mandatet .....	31	4.3.5	EU- og EFTA-domstolen .....	56
2.3.2	Om kommisjonens arbeid .....	32	4.4	Inngrep i yringsfriheten .....	57
<b>3</b>	<b>Hvorfor vi trenger yringsfrihet</b> .....	34	4.4.1	Generelt om inngrep .....	57
3.1	Innledning .....	34	4.4.2	Vern av andres rettigheter – særlig om retten til privatliv .....	57
3.2	Hva vi snakker om når vi snakker om yringsfrihet .....	34	4.4.3	Vern av andres omdømme .....	59
3.2.1	Hva er en ytring? .....	34	4.4.4	Vern av fortrolige opplysninger ...	60
3.2.2	Hva er frihet? .....	34	4.4.5	Nasjonal sikkerhet, territorial integritet og offentlig trygghet .....	60
3.2.3	Hva er yringsfrihet? .....	35	4.4.6	Ordensforstyrrelser og kriminalitet .....	61
3.2.4	Yringsfrihetens grenser .....	35	4.4.7	Beskyttelse av helse og moral .....	62
3.3	Yringsfrihetens begrunnelser .....	35	4.4.8	Bevare domstolenes autoritet og upartiskhet .....	63
3.3.1	Yringsfrihetens begrunnelser som en del av Grunnloven § 100 ...	35	4.4.9	Forhåndssensur og midlertidig forføyning .....	63
3.3.2	Yringsfrihetens begrunnelser i rettspraksis .....	36			
3.3.3	Sannhetssøken – den feilbarlige fornuft .....	37	<b>5</b>	<b>Yringsfrihetens stilling i Norge, en kunnskapsoppsummering</b> .....	65
3.3.4	Individets frie meningsdannelse ...	38	5.1	Innledning .....	65
3.3.5	Demokrati – informasjonsfrihet, meningsutveksling og kontroll .....	38	5.2	Yringsfrihetens stilling i Norge .....	65
3.3.6	Toleranse – å leve med mangfold .....	39	5.3	Hovedtall om deltakelse i offentligheten .....	66
3.4	Yringsfrihetens begrunnelser i møte med en ny offentlighet .....	43			

5.3.1	Få diskuterer samfunn og politikk .....	66	6.6	Barrierer mot bred deltakelse .....	96
5.3.2	Hvem er aktive nettdebattanter? .....	67	6.6.1	Hva hindrer bred deltakelse i offentligheten? .....	96
5.3.3	Hvorfor deltar så få i debatter? .....	67	6.6.2	Situasjonen for ulike minoritetsgrupper .....	96
5.3.4	Hvem blir omtalt i mediene? .....	68	6.7	Ytringskultur .....	97
5.3.5	Marginaliserte majoriteter? .....	68	6.7.1	Begrepsavklaringer .....	97
5.4	Erfaringer med ytringsfrihet .....	69	6.7.2	Kampen for et retorisk medborgerskap .....	100
5.4.1	Innledning .....	69	6.7.3	Identitetspolitikk .....	100
5.4.2	Befolkningsundersøkelser .....	69	6.7.4	Kanselleringskultur .....	101
5.4.3	Samer og nasjonale minoriteter ....	71	6.7.5	Scenenekt .....	102
5.4.4	Politikere .....	72	6.7.6	Krenkelser .....	103
5.4.5	Etniske og religiøse minoriteter ...	73	6.8	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger .....	104
5.4.6	Seksuelle minoriteter .....	74	6.8.1	Tilknytning er et grunnvilkår for deltakelse .....	104
5.4.7	Nedsatt funksjonsevne .....	74	6.8.2	Utdanning for bred tilknytning og deltakelse .....	105
5.4.8	Kjønn .....	74	6.8.3	Digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål .....	106
5.4.9	Alder .....	75	6.8.4	Støtte og oppfølging i organisasjoner .....	107
5.4.10	Studier av avsendere og mengde .....	75	6.8.5	Tiltak rettet særlig mot personer med funksjonsnedsettelse .....	107
5.5	Forskning på mulige skadeeffekter ved sosiale medier .....	77	6.8.6	Tiltak rettet særlig mot urfolk og nasjonale minoriteter .....	107
5.5.1	Sosiale medier og psykisk helse .....	78	6.9	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	108
5.5.2	Sosiale medier og radikaliserings .....	79			
5.5.3	Filterbobler og ekkokammer .....	80	<b>7</b>	<b>Internett som infrastruktur for ytringsfriheten .....</b>	<b>110</b>
5.5.4	Sosiale medier og polarisering .....	81	7.1	Innledning .....	110
5.5.5	Polarisering i Norge .....	82	7.2	Kort historisk riss .....	110
5.5.6	Usikkerhet ved forskning på sosiale medier .....	84	7.2.1	Internett som infrastruktur .....	110
5.6	Kommisjonens vurderinger .....	84	7.2.2	Nettet som verktøy for frigjøring og kontroll .....	111
5.7	Anbefalinger til videre forskning .....	85	7.2.3	Tre modeller for internett .....	112
5.8	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	86	7.3	Markedsmakt .....	113
<b>6</b>	<b>Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten .....</b>	<b>87</b>	7.4	Forretningsmodell .....	114
6.1	Innledning .....	87	7.5	Datainnsamling og nedkjølende effekt .....	117
6.2	Hva innebærer bred tilknytning til det offentlige ordskiftet? .....	87	7.5.1	Hva er nedkjølingseffekten? .....	117
6.2.1	Nærmere om tilknytning til offentligheten .....	87	7.5.2	Datainnsamling og kommunikasjonskontroll mv. fra myndighetene .....	117
6.2.2	Hvordan offentligheten er endret de siste tiårene .....	88	7.5.3	Måling av nedkjølende effekt .....	118
6.3	Hovedtall om tilknytning til offentligheten .....	90	7.6	Eierskap til grunnleggende infrastruktur og digitale verktøy .....	119
6.4	Ytringsfrihet i et globalisert Norge .....	92	7.7	Sårbarheter ved digital infrastruktur .....	120
6.5	Universell utforming .....	93	7.8	Berørte politikkområder .....	121
6.5.1	Det universelle i universell utforming .....	93	7.8.1	Infrastrukturpolitikk .....	121
6.5.2	Situasjonen for mennesker med funksjonsnedsettelse .....	93	7.8.2	Sikkerhetspolitikk .....	122
6.5.3	FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	95			



7.8.3	Konkurranselovgivning .....	122	8.5.4	Danmark .....	144
7.8.4	Skattepolitikk .....	123	8.5.5	Frankrike .....	145
7.8.5	Personvernlovgivning .....	124	8.5.6	Storbritannia .....	145
7.8.6	Andre politikkområder .....	124	8.5.7	Østerrike .....	146
7.9	Kommisjonens vurderinger .....	124	8.5.8	Polen .....	146
7.9.1	Internett har styrket ytringsfriheten .....	124	8.6	Skadelig innhold på nettet .....	147
7.9.2	Internett er en grunnleggende infrastruktur .....	125	8.7	Anonymitet og kryptering .....	148
7.9.3	Det er behov for nye reguleringer .....	125	8.7.1	Om anonymitet .....	148
7.9.4	Vær oppmerksom på reguleringsparadokset .....	126	8.7.2	Om kryptering .....	149
7.9.5	Nødvendigheten av plattformmangfold .....	126	8.8	Kommisjonens vurderinger .....	150
7.9.6	Offentlige aktørers bruk av private plattformer .....	127	8.8.1	Hovedprinsippet for plattformenes innholdsansvar .....	150
7.9.7	Faren for nedkjølende effekt .....	127	8.8.2	DSA: En balansert tilnærming til regulering .....	150
7.9.8	Årvåkenhet rundt statlig overvåkning .....	128	8.8.3	Om behovet for å styrke DSA på nasjonalt nivå .....	151
7.9.9	Bevare det norske ytringsrommet .....	128	8.8.4	Bør plattformene pålegges tidsfrister for å fjerne ulovlig innhold? .....	152
7.10	Kommisjonens anbefalinger .....	128	8.8.5	Åpenhetsloven som supplerende verktøy .....	152
7.10.1	Opprette et uavhengig ytringsfrihetsråd .....	128	8.8.6	Styrke det institusjonelle rammeverket i Norge .....	153
7.10.2	Legge inn et krav i utrednings- instruksen om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak .....	129	8.8.7	Plattformselskapene bør ansette flere moderatorer .....	154
7.11	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	130	8.8.8	Administratorenes ansvar for samtalen .....	155
<b>8</b>	<b>Ansvar for ytringer på internett .....</b>	<b>131</b>	8.8.9	Anonymitet bør være unntaket i offentlig debatt .....	155
8.1	Innledning .....	131	8.8.10	Kryptering bør ikke forbyes .....	156
8.2	Plattformenes moderering og egenregulering .....	131	8.9	Kommisjonens anbefalinger til tiltak .....	156
8.2.1	Private selskaps spillerom .....	131	8.9.1	Prioriter arbeidet med å innlemme DSA i norsk lov .....	156
8.2.2	Plattformenes moderering .....	132	8.9.2	Følg opp DSA med effektivt tilsyn .....	156
8.2.3	Plattformers egenregulering .....	133	8.9.3	Kartlegg muligheten for til- pasninger ved implementeringen av DSA .....	157
8.3	Gjeldende rett .....	135	8.9.4	Åpenhetsloven som verktøy for økt innsyn i plattform- selskapene .....	157
8.3.1	Medieansvarsloven .....	135	8.9.5	Bruk eierinnflytelsen i oljefondet .....	158
8.3.2	Ehandelsloven .....	135	8.9.6	Legg til rette for mer forskning på plattformenes effekter .....	158
8.3.3	Det generelle medvirker- ansvaret .....	136	8.9.7	Anbefalinger til tiltak oppsummert .....	158
8.3.4	Åpenhetsloven .....	136			
8.4	EU-regler .....	137	<b>9</b>	<b>Desinformasjon og feilinformasjon .....</b>	<b>160</b>
8.4.1	Gjeldende rett i EU-/ EØS-området .....	137	9.1	Innledning .....	160
8.4.2	Forordningen om digitale tjenester (DSA) .....	138	9.2	Begrepsavklaringer .....	160
8.5	Ansvarsregulering i enkeltland .....	142	9.3	Skadepotensial og omfang i Norge .....	162
8.5.1	USA .....	142			
8.5.2	Tyskland .....	142			
8.5.3	Sverige .....	143			

9.3.1	Ulike typer skade .....	162	10.3.1	Om hatytringsparagrafen .....	188
9.3.2	Generelt omfang i Norge .....	162	10.3.2	Internasjonale forpliktelser og anbefalinger bak straffeloven § 185 .....	190
9.3.3	Demokratisk skade .....	163	10.3.3	Hatytringer i domstolene .....	190
9.3.4	Fysisk skade .....	166	10.3.4	Arbeidet med straffeloven § 185 i dag .....	194
9.3.5	Økonomisk skade .....	167	10.4	Forbud mot rasistiske organisasjoner .....	198
9.4	Hva påvirker skadepotensialet .....	167	10.4.1	Rettslige utgangspunkter .....	199
9.4.1	Risikofaktorer .....	167	10.4.2	Tidligere behandling av organisasjonsforbud .....	199
9.4.2	Norges motstandsdyktighet .....	169	10.4.3	Strafferettslig vern mot visse organisasjoner .....	200
9.5	Desinformasjon i andre land .....	169	10.4.4	Organisasjonsforbud i andre land .....	200
9.5.1	Desinformasjon i Danmark .....	169	10.5	Forulemping av offentlige tjenestemenn og visse yrkesgrupper .....	201
9.5.2	Desinformasjon i Sverige .....	169	10.6	Kommisjonens vurderinger .....	202
9.5.3	Kort om det internasjonale bildet .....	170	10.6.1	Straff av ytringer er nødvendig for ytringssikkerheten .....	202
9.6	Trender og framtidsutsikter .....	170	10.6.2	Viktigheten av infrastruktur og sivil beredskap .....	203
9.7	Usikkerheter om årsak og virkning .....	171	10.6.3	Vurderinger om straffeloven § 185 .....	203
9.8	Tidligere og nåværende tiltak mot desinformasjon .....	173	10.6.4	Forbud mot rasistiske organisasjoner .....	206
9.8.1	Statlige tiltak i ulike land .....	173	10.6.5	Forulemping av offentlig tjenestemann og visse yrkesgrupper .....	208
9.8.2	Tiltak på EU-nivå .....	177	10.7	Kommisjonens anbefalinger .....	208
9.8.3	Private initiativ .....	178	10.7.1	Forslag til ny ordlyd i straffeloven § 185 .....	208
9.9	Kommisjonens vurderinger .....	179	10.7.2	Endring av straffeloven § 156 og § 265 .....	211
9.9.1	Vurdering av trusselbildet .....	179	10.7.3	Mobiliser sivilsamfunnet .....	211
9.9.2	Lovregulering av sannheten er problematisk .....	179	10.7.4	Alternativ oppfølging av hatefulle ytringer .....	211
9.9.3	Om samarbeid om påvirkningsoperasjoner .....	180	10.7.5	Styrk politiets kompetanse i arbeidet med hatefulle ytringer .....	213
9.9.4	Sikkerhetspolitisk beredskap mot desinformasjon .....	181	10.7.6	Bedre oversikt og statistikk over straff av ytringer .....	213
9.9.5	Regulering av plattformer .....	181	10.7.7	Mer forskning på anvendelsen av straffebud som rammer ytringer .....	214
9.9.6	Plattformselskapers håndtering av feil- og desinformasjon .....	182	10.8	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	214
9.9.7	Nøkkelen er den demokratiske infrastrukturen .....	182			
9.10	Kommisjonens anbefalinger .....	183			
9.10.1	En kraftfull mediepolitikk .....	183			
9.10.2	Utdanning som styrker motstandskraften .....	183			
9.10.3	Regulering av plattformselskap .....	183			
9.10.4	Mer innsyn og åpenhet .....	183			
9.10.5	Mer forskning .....	183			
9.10.6	Faktasjekk .....	184			
9.11	Anbefalinger oppsummert .....	184			
<b>10</b>	<b>Straffbare ytringer, særlig om straffeloven § 185</b> .....	<b>185</b>			
10.1	Innledning .....	185			
10.2	Ytringssikkerhet .....	185			
10.2.1	Ytringer som kan straffes av hensyn til andres ytringssikkerhet .....	185	<b>11</b>	<b>Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon</b> .....	<b>215</b>
10.2.2	Terror, vold og trusler .....	186	11.1	Innledning .....	215
10.2.3	Ytringer i gråsonen .....	186	11.2	Rettslig beskyttelse av offentlighetsprinsippet .....	215
10.2.4	Mengdeproblemet .....	188			
10.3	Hatefulle ytringer .....	188			

11.2.1	Rettslige utgangspunkter .....	215	11.8.1	Bedre opplæring i innsyns-	
11.2.2	Offentlighetsprinsippet			rettighetene i forvaltningen .....	232
	i domstolene .....	216	11.8.2	Endringer i offentliglova	
11.3	Inngrep i informasjonskravet .....	217		basert på evaluering og	
11.3.1	Avveining av hensyn .....	217		undersøkelser .....	232
11.3.2	Personvern hensyn .....	218	11.8.3	Fjerne kostnadene for alle	
11.3.3	Taushetsplikt .....	218		som vil tilknyttes Einnsyn .....	235
11.4	Innsyn i offentlig forvaltning .....	219	11.8.4	Gjennomgang av eksisterende	
11.4.1	Hovedregel om innsyn .....	219		taushetspliktsbestemmelser .....	235
11.4.2	Prinsipp om merinnsyn .....	220	11.8.5	Lovfeste unntak fra taushetsplikt	
11.4.3	Avslag på innsyn .....	220		i tråd med allmennhetens	
11.4.4	Klage over avslag på innsyn .....	221		informasjonskrav .....	235
11.4.5	Bevaring og utlevering av		11.8.6	Styrke lovfestet rett til innsyn	
	dokumenter – Om Einnsyn			i straffesaksdokumenter .....	236
	og postjournal .....	222	11.8.7	Oppdatere reglene om	
11.4.6	Sivilombudets kontroll av			fotoforbud i domstolsloven .....	237
	innsyns- og arkiveringspraksis .....	223	11.8.8	Bedre teknisk utstyr til	
11.4.7	Andre undersøkelser, utvalg			domstolene .....	237
	og tilsyns- og kontrollinstanser .....	224	11.9	Anbefalinger til tiltak	
11.5	Rett til innsyn hos politi,			oppsummert .....	237
	domstol mv. ....	225	<b>12</b>	<b>Frie medier og frie ytringer</b> .....	239
11.5.1	Utgangspunkter og hovedregler		12.1	Innledning .....	239
	om innsyn .....	225	12.2	Hva er egentlig redaktørstyrte	
11.5.2	Innsynsreglene i Sverige .....	225		journalistiske medier? .....	239
11.5.3	Tilgjengeliggjøring av		12.3	Medienes særlige rettigheter	
	rettsavgjørelser og andre			og plikter .....	240
	rettsdokumenter .....	226	12.3.1	Mediene som tilretteleggere	
11.5.4	Møteoffentlighet i domstolene .....	226		for ytringsfrihet .....	240
11.6	Rett til innsyn hos private .....	226	12.3.2	Frie, uavhengige medier .....	240
11.6.1	Miljøinformasjon .....	227	12.3.3	Medienes særlige rettigheter .....	240
11.6.2	Åpenhet om menneske-		12.3.4	Medienes særlige plikter .....	244
	rettighetsbrudd og arbeids-		12.4	Endrede rammebetingelser	
	forhold i leverandørkjeder .....	227		for journalistikken .....	246
11.6.3	Økonomiske opplysninger		12.4.1	Drivere bak medieutviklingen .....	246
	– skattelister .....	228	12.4.2	Endret inntektsbilde .....	247
11.7	Kommisjonens vurderinger .....	228	12.4.3	Endringer i journalistikken .....	248
11.7.1	Infrastrukturen for innsyn		12.4.4	Endringer i mediemangfoldet .....	249
	og åpenhet har blitt bedre .....	228	12.4.5	Blindsoner og representasjon .....	249
11.7.2	Innsyn blir trenert og		12.4.6	Alternative medier og	
	nedprioritert .....	228		nisjemedier .....	250
11.7.3	Juridisk og teknologisk etterslep		12.4.7	Allmennkringkasting .....	250
	gjør at viktig dokumentasjon		12.4.8	Kommentarfeltets historie .....	251
	går tapt .....	229	12.5	Kommersielle ytringer .....	252
11.7.4	Frykt for å gjøre feil begrenser		12.5.1	Særlig om forbudet mot	
	innsyn .....	230		politisk tv-reklame .....	253
11.7.5	Den tekniske infrastrukturen		12.5.2	Forholdet mellom redaksjonelle,	
	i norske domstoler må			brukerstyrte og kommersielle	
	forbedres .....	230		ytringer .....	254
11.7.6	Det er behov for bedre rettslig		12.6	Kommisjonens vurderinger .....	255
	vern av retten til dokument-		12.6.1	Betydningen av redaktørstyrte	
	innsyn i straffesaker .....	231		journalistiske medier .....	255
11.7.7	Norge bør inspireres av, men		12.6.2	Mediestøtte bidrar til mangfold ..	255
	ikke kopiere, svenske innsyns-		12.6.3	Mediestøtte forplikter .....	256
	regler .....	231	12.6.4	Mediene har blitt likere .....	256
11.8	Kommisjonens anbefalinger .....	232			

12.6.5	Nye medier gir mer mangfold og motvirker blindsoner .....	257	13.3.4	Det internasjonale bildet .....	272
12.6.6	Mediene bør jobbe bedre og bredere med mangfold .....	257	13.4	Journalisters rettslige beskyttelse i Norge .....	272
12.6.7	Ulik tilgang på journalistikk forsterker klasseskiller .....	257	13.4.1	Menneskerettslige utgangspunkt .....	272
12.6.8	Samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster .....	258	13.4.2	Vern mot trusler .....	272
12.6.9	Vurdere tiltak for å sikre NRKs uavhengighet .....	258	13.4.3	Beskyttelse av viktige samfunnsinstitusjoner .....	273
12.6.10	Samisk innhold må prioriteres .....	259	13.5	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger .....	273
12.6.11	Automatiserte valg bør ikke erstatte redaktørinstituttet .....	259	13.5.1	Generelle vurderinger .....	273
12.6.12	Samfunnet trenger arenaer for debatt under ledelse av mediene .....	260	13.5.2	Rettslig vern av journalisters sikkerhet .....	274
12.6.13	Et tydeligere skille mellom reklame og redaksjonelt stoff .....	260	13.5.3	Bransjens eget ansvar .....	276
12.6.14	Opphev forbudet mot politisk TV-reklame .....	261	13.5.4	Internasjonalt arbeid .....	276
12.6.15	Det er behov for et sterkt kildevern .....	261	13.6	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	277
12.7	Kommisjonens anbefalinger .....	263	<b>14</b>	<b>Ytringsfrihet i kunsten</b> .....	278
12.7.1	Sikre robuste støtteordninger for mediene .....	263	14.1	Innledning .....	278
12.7.2	Tilrettelegge for bredere mangfold i mediene .....	263	14.2	Kunst og ytringsfrihet, begrepsavklaringer .....	278
12.7.3	Bedre tilgang til journalistikk i bibliotekene .....	264	14.2.1	Hva er kunstnerisk ytringsfrihet? .....	278
12.7.4	Utrede NRKs og NRK Sápmis uavhengighet .....	264	14.2.2	Når er en ytring kunstnerisk? .....	279
12.7.5	Mediene bør utvise mest mulig åpenhet .....	264	14.3	Kunstneriske ytringers rettslige beskyttelse .....	279
12.7.6	Strengere oppfølging av skillet mellom annonser og redaksjonelt innhold .....	264	14.3.1	Rettslige utgangspunkter .....	279
12.7.7	Forbudet mot politisk TV-reklame bør oppheves .....	265	14.3.2	EMDs vurderinger av kunstneriske ytringer .....	280
12.7.8	Tiltak for å styrke kildevernet .....	265	14.3.3	Noen sentrale dommer om kunstneriske ytringer fra EMD ....	282
12.8	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	265	14.4	Kunst og ytringsfrihetens begrunnelser .....	284
<b>13</b>	<b>Sikkerhet og selvsensur i journalistikken</b> .....	267	14.4.1	Kunstens demokratiske betydning .....	284
13.1	Innledning .....	267	14.4.2	Kunsten og de klassiske begrunnelsene for ytringsfrihet ....	286
13.2	Journalistikkens vesen og samfunnsrolle .....	267	14.4.3	Kunstens positive autonomi .....	286
13.2.1	Journalist, en definisjon .....	267	14.5	Virkelighetsbeskrivelse .....	287
13.2.2	Journalisters samfunnsrolle .....	268	14.5.1	Det internasjonale bildet .....	287
13.3	Virkelighetsbeskrivelse .....	268	14.5.2	Kunstnernes oppfatning i 2014 ....	287
13.3.1	Omfanget av vold, trusler og trakassering .....	268	14.5.3	Kunstneres oppfatning i 2020 .....	288
13.3.2	Selvsensur blant norske journalister .....	270	14.5.4	Den teknologiske utviklingens betydning for kunsten .....	289
13.3.3	Kjønnsforskjeller .....	271	14.6	Infrastruktur og armlengdes avstand .....	292
			14.6.1	Infrastrukturkravet i kunst og kultur .....	292
			14.6.2	Armlengdes avstand i teori og praksis .....	292
			14.6.3	Armlengdes avstand fra hvem? ....	294
			14.7	Satire og karikaturer .....	295
			14.8	Kommisjonens vurderinger og anbefalinger .....	296

14.8.1	Juridiske og institusjonelle forhold .....	296	15.5	Kommisjonens vurderinger .....	313
14.8.2	Satsingsområder for kulturpolitikken .....	298	15.5.1	Hvorfor ytringsfriheten bør brukes i arbeidslivet .....	313
14.8.3	Ytringskultur i debatter om kunst og innad i kunstmiljøer .....	299	15.5.2	Nøkkelen er å jobbe med ytringskulturen .....	314
14.8.4	Behov for ytterligere forskning og undersøkelser .....	300	15.5.3	Lojalitetsplikt overfor samfunnet .....	314
14.8.5	Beskyttelse av forfulgte kunstnere .....	300	15.5.4	Den nedkjølende effekten av at kritikk omtales som varsling ....	315
14.9	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	300	15.5.5	Uoversiktlige regler om taushetsplikt motarbeider ytringsfrihet .....	315
<b>15</b>	<b>Ytringsfrihet i arbeidslivet</b> .....	<b>302</b>	15.5.6	Løs tilknytning til arbeidslivet kan påvirke ytringsfriheten. ....	316
15.1	Innledning .....	302	15.6	Kommisjonens anbefalinger .....	316
15.2	Rettslige rammeverk .....	302	15.6.1	Anbefalinger om lovendringer og endring av retningslinjer .....	316
15.2.1	Utgangspunktet er ytringsfrihet ...	302	15.6.2	Strukturelle forhold i arbeidslivet .....	318
15.2.2	Varsling .....	303	15.6.3	Ytringskultur i arbeidslivet .....	318
15.2.3	Forholdet mellom varsling og ytringsfrihet .....	303	15.6.4	Måling av ytringsklimaet .....	320
15.2.4	Grunnlag for å begrense ansattes ytringsfrihet .....	304	15.6.5	Kommisjonens ytringsfrihetsplakater for arbeidslivet .....	320
15.3	Arbeidstakeres opplevde ytringsfrihet .....	307	15.7	Kommisjonens anbefalinger oppsummert .....	320
15.4	Forhold som begrenser ytringsrommet .....	309	<b>16</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	<b>322</b>
15.4.1	Ytringskultur .....	309	<b>Vedlegg</b>		
15.4.2	Omdømmetenkning .....	310	1	Sammendrag for yngre lesere .....	323
15.4.3	Kommunikasjonsstrategier og retningslinjer .....	310	2	English summary .....	328
15.4.4	Profesjonalisering av kommunikasjon .....	312	3	Oversikt over innspill .....	340
15.4.5	Misforstått lojalitet .....	312			
15.4.6	Jobbsikkerhet og arbeidsvilkår ....	313			

## Digitale vedlegg

- 1 Nynorsk sammendrag
- 2 Samisk (nordsamisk) sammendrag



## Kapittel 1 Sammendrag

### Innledning

Ytringsfriheten har svært gode vilkår i Norge i dag. I denne utredningen peker Ytringsfrihetskommisjonen derfor på hvordan vi kan videreutvikle og styrke en åpen og opplyst offentlig samtale. Hvordan kan vi bygge et godt sivilforsvar for toleranse og mangfold? Hva kan gjøres for å sikre en bred tilknytning til det offentlige ordskiftet slik at vi skaper en enda mer mangfoldig deltakelse?

De siste 20 årene har vi opplevd en demokratisering av ytringsmulighetene det er vanskelig å fatte rekkevidden av. Tilgangen på informasjon og mulighetene for deltakelse er revolusjonert. Samtidig har det teknologiske skiftet skapt nye problemer. Overvåkning, spredning av feilinformasjon og ordvekslinger hinsides alminnelig høflighet setter ytringsfriheten på prøve.

Mer straff og flere forbud er ikke løsningen på utfordringene i ytringsrommet. Et sterkt og mangfoldig sivilsamfunn og et fornuftig regulert ytringsrom er fortsatt den beste garantien for en solid reell ytringsfrihet. Like viktig som å sikre den rettslige ytringsfriheten, er det å jobbe for en sunn ytringskultur.

Den forrige ytringsfrihetskommisjonen hentet sin tittel fra første ledd av Grunnloven § 100: Ytringsfrihet bør finne sted. Det klinger bedre i den nynorske lovteksten: «Ytringsfridom skal det vere.» Vi henter vår tittel fra siste ledd av samme paragraf, det såkalte infrastrukturkravet: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for *en åpen og opplyst offentlig samtale.*» Hvordan dette skal gjøres i praksis, er et sentralt tema gjennom hele utredningen.

De følgende avsnittene gir et sammendrag av hovedpunktene i hvert enkelt kapittel i utredningen, fulgt av en oppsummering av kommisjonens anbefalinger. Kommisjonen står samlet bak vurderingene og anbefalingene. Sammendraget er også tilrettelagt for barn og ungdom med hjelp av forfatter Arne Svingen. Dette ligger som vedlegg, sammen med et engelsk sammendrag. Samisk (nordsamisk) og nynorsk sammendrag finnes som digitale vedlegg.

### Boks 1.1 Forsideillustrasjonen

Den forrige ytringsfrihetskommisjonens utredning var illustrert av Dagbladets mangeårige avistegner, Finn Graff. Vi ba satiretegner Ahmed Falah illustrere vår utredning. Han fikk fritt spillerom til å lage en illustrasjon basert på kommisjonens mandat. Tegningen har han kalt «Control Center».

Falah har ønsket å illustrere kontrollen som sosiale medier har på ytringsfriheten i dag – verden over – gjennom det selskapene selv kaller *publiseringspolitikk*. Denne politikken endres etter ønskene til myndigheter i land hvor ytringsfriheten står svakt. Eksempelene er mange, og Falah har selv vært offer for dette. Flere ganger har han fått kontoene sine stengt av Facebook etter å ha publisert tegninger der.

Falah (f. 1988) er en kunstner, satiretegner og menneskerettighetsforkjemper fra Irak. I flere år var han blant Iraks mest innflytelsesrike satiretegnere. Tegningene hans ble trykket på bannere i demonstrasjoner mot myndighetene, mens flere irakiske aviser fryktet konsekvensene av å trykke arbeidene hans.

I 2014 måtte Falah flykte fra Irak etter å ha mottatt drapstrusler. Etter seks år i Indonesia kom han til Norge i 2019 som såkalt fribytegner gjennom ordningen til organisasjonen Icorn. Nå bor han i Drøbak og tegner fortsatt for aviser i Irak og Libanon. I 2020 mottok han Norsk PENs Ossietzkyprisen sammen med Finn Graff og Siri Dokken for fremragende innsats for ytringsfriheten på vegne av satiretegnere i Norge.

### Hvorfor vi trenger ytringsfrihet

Ytringsfriheten er en menneskerettighet og derfor et gode for enkeltmennesket og for samfunnet. Etter den forrige ytringsfrihetskommisjonens anbefaling, ble de tre klassiske begrunnelsene for ytringsfrihetens verdi i 2004 tatt inn i Grunnloven § 100: Ytringsfriheten er grunnleggende fordi den bidrar til sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

Denne kommisjonen slutter seg til verdien av disse tre, men konstaterer at verdien av ytringsfriheten stadig blir intenst debattert. De tre begrunnelsene favner ikke lenger hele bildet av hvilken verdi ytringsfriheten har i dagens samfunn. Derfor løfter kommisjonen fram toleranse og mangfold som supplerende begrunnelse i kapittel tre. Ytringsfriheten trener vår evne til toleranse, til å tåle meninger som byr oss imot og møte dem med ord istedenfor undertrykkelse eller vold. Dette er en avgjørende evne i et mangfoldig samfunn. Hensynet til toleranse og mangfold tilsier også at det må være noen juridiske yttergrenser for ytringsfriheten, for å beskytte alle menneskers verdighet.

Vi har ikke hatt som mandat å endre selve Grunnloven, der begrunnelsen er nedfelt. Kommisjonen anbefaler imidlertid at det vurderes å føye til toleranse og mangfold som en del av begrunnelsen i den nå 20 år gamle bestemmelsen.

Tradisjonelt har ytringsfrihetens begrunnelse blitt brukt som argument for fravær av reguleringer. Et friest mulig ytringsrom hvor meninger kan brytes mot hverandre, skal sikre sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Dette premisset står ikke like støtt i møte med en ny digital offentlighet med en overflod av informasjon, spredning av desinformasjon og hatefulle ytringer. Kommisjonen mener at fravær av reguleringer nå utfordrer de verdier ytringsfriheten er ment å verne. Det er behov for nye reguleringer av den *digitale infrastrukturen* som utgjør vårt moderne ytringsrom, ikke mer regulering av selve ytringene.

### Ytringsfrihetens rettslige rammer

Ytringsfriheten er ikke absolutt. Det kan gripes inn i den når bestemte vilkår er oppfylt. Da den danske ytringsfrihetskommisjonen i 2020 undersøkte hvor mange innskrenkninger som finnes av ytringsfriheten i Danmark, endte den med en liste på minst 425 lovbestemmelser.

Kommisjonen har ikke utarbeidet noen slik liste. Men i kapittel fire gis det en oversikt over

hvilket rettslig vern ytringsfriheten har. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har over tid utviklet og klargjort ytringsfrihetsvernet i møte med andre rettigheter og samfunnsverdier. Den nye § 100 i Grunnloven som ble vedtatt i 2004, bygget på rettsutviklingen knyttet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10.

Det konstitusjonelle vernet har reell og praktisk betydning. For eksempel har det norske grunnlovsvernet noen særtrekk, som et sterkt vern mot forhåndssensur. Derfor ble ikke de russiske propagandakanalene Russia Today og Sputnik blokkert i forbindelse med invasjonen av Ukraina vinteren 2022. I mange andre land uten et slikt grunnlovsfestet forbud, måtte innbyggerne tåle forhåndssensur.

Det gis også en oversikt over hvilke grunnlag som kan forsvare det som i jussen kalles inngrep i ytringsfriheten, altså hva som begrenser den. Mange av disse inngrepene er selvsagte, og mange diskuteres sjelden eller aldri i offentligheten. For eksempel finnes det over 200 bestemmelser om taushetsplikt alene i det norske lovverket. Andre bestemmelser er mer kjent og omtalt i den offentlige debatten, som forbudet mot hatefulle ytringer.

### Ytringsfrihetens stilling i Norge

Ytringsfriheten står sterkt i Norge. I en lang rekke internasjonale sammenligninger kommer Norge ut på topp: Ingen steder er pressefriheten bedre, og få steder er oppslutningen om ytringsfrihet som verdi større.

I kapittel fem går kommisjonen gjennom ulike studier av ytringsfrihetens kår, hvem som deltar i offentligheten og hvilke erfaringer folk rapporterer om. Studiene viser at ytringsfriheten oppleves å stå sterkt blant nordmenn, men at holdningene blir mer sammensatte når spesifikke problemstillinger undersøkes.

Ganske få, rundt ti prosent av befolkningen, deltar jevnlig i offentligheten med ytringer om politikk eller samfunnsliv. Dette er en påminnelse om at selv om internett og sosiale medier har gjort det lettere for flere å delta, er sosiale medier for de fleste en arena for å motta informasjon og for å markere sosial tilhørighet gjennom mer private ytringer.

Studier viser også at de mest aktive nettdebattantene, dem man ser i kommentarfelt i aviser eller på sosiale medier, ikke er særlig representative for befolkningen. Når folk blir spurt om hvorfor de ikke deltar, svarer de fleste at de rett og slett ikke ønsker å delta i offentlig debatt.



Det kan være flere grunner til at det er slik. De siste årene har det vært mye oppmerksomhet rundt ulike former for sjikane, trusler og hatefulle ytringer på nettet. Kapittelet går gjennom ulike undersøkelser av hvilke erfaringer folk har med bruk av ytringsfriheten. Spørreundersøkelsene viser at et betydelig mindretall sier de har opplevd ulike typer ubehagelige ytringer når de har deltatt i offentlig debatt.

Spørsmålene som stilles i disse undersøkelsene, varierer, og det er ulikt hvordan begrep som hatefulle ytringer og hets defineres, eller om de blir definert overhodet for dem som skal svare på spørsmålene. Derfor er det ikke mulig å sette opp en rangering av hvilke grupper i befolkningen som i størst grad opplever krevende situasjoner når de ytrer seg. Studiene gir også ulike svar på spørsmålet om situasjonen er blitt verre de siste årene. Det er likevel et tydelig og bekymringsfullt trekk at sårbare minoriteter i samfunnet utsettes for betydelige mengder sjikane når de ytrer seg i offentligheten.

De siste årene har det også vært en rekke debatter om skadevirkningene som bruk av sosiale medier kan medføre. Spørsmålene er mange og kompliserte: Gjør bruk av sosiale medier oss avhengige og deprimerte? Er innholdet som enkelte fordyper seg i på nettet, i seg selv en årsaksforklaring på hvorfor noen blir radikalisert? Hvor utbredt er egentlig filterbobler og ekkokamre? Bidrar disse til økt polarisering i samfunnet?

Kapittelet gir en oversikt over et utvalg studier og kunnskapskartlegginger. Et hovedfunn er at det er vanskelig å finne sikre svar på hvor skadelige sosiale medier kan være i seg selv. Forskningsfunn rundt sammenhenger mellom bruk av sosiale medier på den ene siden og psykiske lidelser, avhengighet og radikalering på den andre siden, spriker.

En utbredt bekymring har vært at sosiale medier skaper filterbobler og ekkokamre, altså at folk bare får informasjon fra én type kilder og diskuterer med meningsfeller, og at dette fører til økt polarisering. Her er forskningsfunnene mer nyanseerte enn den offentlige debatten ofte er. Det er mer vanlig enn man kanskje skulle tro, å møte på folk eller kilder med andre meninger på nettet. På ett vis er denne konklusjonen intuitiv: Informasjonstilfanget og mulighetene for meningsutveksling er for de aller fleste langt større med nettet og sosiale medier enn de var tidligere.

Studier som er gjort av polarisering, gir heller ikke grunnlag for å fastslå at Norge blir stadig mer polarisert. Også her peker studiene i ulik ret-

ning, ikke minst avhengig av hva som måles. Uansett er Norge etter alt å dømme et mindre polarisert land enn kommentarfelt på nettet kan gi inntrykk av.

Kommisjonens vurdering er at det i det store og hele står godt til med det offentlige ordskiftet i Norge i dag. Ytringsfriheten står sterkt som verdi. For de aller fleste er det langt lettere å ytre seg og delta i offentlige debatter enn før. Det finnes et vell av muligheter for å motta informasjon og til egne seg kunnskap og ulike synspunkter nasjonalt og internasjonalt. Det er et bredt tilfang av ulike stemmer og perspektiver i ordskiftet, også fra ulike minoritetsgrupper. Det store bildet er at offentligheten er mer innholdsrik og mangfoldig enn den var da den forrige ytringsfrihetskommisjonen leverte sin utredning i 1999.

Men alt er ikke positivt. Flere undersøkelser viser at det er utfordringer knyttet til forekomsten av trusler, hatefulle ytringer og ulike former for sjikane. Dersom enkelte stemmer og perspektiver systematisk støtes ut, vil det undergrave den åpne og opplyste offentlige samtalen. Dette må tas på alvor.

Samtidig vil kommisjonen advare mot en overdreven negativ framstilling av offentligheten. I omtaler av og debatter rundt de ulike studiene som kartlegger hatefulle ytringer, sjikane og lignende, kan det feste seg et inntrykk av at all offentlig debatt er dominert av hat og hets. Studiene kommisjonen har kartlagt, gir ikke grunnlag for en slik konklusjon. Kommisjonen oppfordrer til metodisk og begrepsmessig nøyaktighet og balansert refleksjon når erfaringer med bruk av ytringsfrihet skal undersøkes. Vi kommer også med flere anbefalinger til videre forskning.

### **Bred tilknytning til og deltakelse i det offentlige ordskiftet**

Skal den offentlige samtalen være åpen og opplyst, må den ha både deltakere og lyttere. Nokså få deltar aktivt med egne ytringer inn i offentligheten, mange gjør det bare noen få ganger i løpet av livet. Dette behøver ikke å være et problem.

Målet er – slik kommisjonen ser det – for det første at flest mulig opplever en reell *tilknytning* til offentligheten. For det andre må det legges til rette for at ulike stemmer faktisk har mulighet til å komme til orde. Dette handler om bred *deltakelse* i offentligheten.

Kapittel seks tar utgangspunkt i begrepet bred tilknytning som grunnvilkår for deltakelse. En slik tilknytning innebærer at flest mulig har tilgang på relevant informasjon, at de kan koble seg på og

engasjere seg i de sakene de mener er viktige, at de kan bli varslet når noe står på spill for dem, og at de har ressursene og mulighetene til å ytre seg den dagen de finner det nødvendig. Har samfunnet slike beredte borgere, skapes det man kan kalle en ytringsberedskap.

De aller fleste i Norge har en solid tilknytning til offentligheten, selv om det er tydelige forskjeller. Særlig er sosial klasse en viktig markør.

Kommisjonen ønsker videre å løfte fram funksjonsnedsattes situasjon som særlig alvorlig når vi understreker betydningen av tilknytning. Her er ikke ytringsfrihetens infrastruktur god nok i Norge i dag. Skal offentligheten være tilgjengelig for alle, må den være universelt utformet med reell tilgang til informasjon og muligheter for deltagelse. Målet om universell utforming er en inkluderende tilnærming til alle menneskers ytringsfrihet. En offentlighet som har lav terskel for å delta og høy grad av tilgjengelighet, vil tjene alle.

For flere finnes det også tydelige barrierer mot deltagelse. Kommisjonen vil påpeke utfordringer som samer og mennesker med minoritetsbakgrunn kan oppleve når de ytrer seg i offentligheten.

Graden av tilknytning og deltagelse påvirkes ikke bare av ytringsfrihetens rettslige rammer. Som regel har det mer å si hva som er sosialt akseptabelt å ytre, hvilke debatter man orker å ta, hvilke ytringer private leverandører godtar på sine plattformer og så videre. Slike faktorer former ytringsrommet. Hvordan ytringsrommet ser ut og oppfattes, vil være ulikt fra person til person, men vil særlig preges av hvilket ytringsklima som råder, som igjen henger sammen med ytringskulturen: den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi ytrer, og hvordan vi gjør det. Mange ytringsfrihetsdebatter er i realiteten debatter om hvordan ytringskulturen bør være.

Det norske ytringsrommet har utvidet og utviklet seg gjennom historien. Veien fram til det som kan kalles *retorisk medborgerskap*, en plass som likeverdig deltaker i den offentlige samtalen, har krevd kamp for ulike grupper, fra bønder og husmenn til arbeidere, kvinner og etniske minoritetsgrupper. Kampen for anerkjennelse og et slikt retorisk medborgerskap er viktig. I dag omtales dette gjerne som identitetspolitikk. Dette begrepet er stadig mer brukt, omdiskutert og politisk ladet. Men historisk sett har identitetspolitiske kamper hovedsakelig utvidet ytringsrommet. Nye grupper og stemmer har inntatt offentligheten og utvidet andres bevissthet. Målet også med dagens

identitetspolitiske kamper bør være å utvide det retoriske medborgerskapet for flere grupper, ikke innskrenke ytringsrommet for andre.

Debatter går stadig om mulige innskrenkninger, i form av det som gjerne kalles kanselleringskultur og scenenekt. Hvor utbredt disse fenomenene er i Norge, er vanskelig å si noe sikkert om. Ytringsrommet bør i utgangspunktet være romslig. Samtidig opererer de aller fleste med grenser for hvilke typer ytringer og aktører som bør gis en plattform eller sosial aksept. Hvor det er riktig å sette grensen vil variere fra tilfelle til tilfelle, og være gjenstand for kontinuerlige debatter og forhandlinger i offentligheten – en løpende samtale om hvordan ytringskulturen skal se ut.

Utviklingen av en inkluderende ytringskultur er et felles ansvar. Retorisk medborgerskap og bred ytringsberedskap utvikles i fellesskap, gjennom grupper og organisasjoner, men også med enkeltindividers bidrag. Den offentlige samtalen i Norge i dag hviler på et aktivt og mangfoldig sivilsamfunn. Et levedyktig demokrati, inkludert lokaldemokrati, oppnås best med andre virkemidler enn mer maktbruk.

For å stimulere denne utviklingen foreslår kommisjonen flere konkrete tiltak. Blant disse er opplæring og trening i bruk av ytringsfrihet i skolen og en digital hjelpeportal for dem som trenger bistand i krevende ordskifter.

### **Internett som infrastruktur for ytringsfriheten**

Den viktigste endringen siden forrige gang ytringsfrihetens rammevilkår ble utredet i Norge i 1999, er at internett er blitt den grunnleggende infrastrukturen for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten. Dette er tema for kapittel sju. 98 prosent av den voksne befolkningen i Norge har tilgang til internett. 92 prosent bruker nettet hver dag. Under halvparten hører på radio eller ser på TV daglig. Bare 22 prosent leser papiraviser.

Demokratiseringen av den reelle ytrings- og ikke minst informasjonsfriheten via internett har vært formidabel. Samtidig har det skjedd en voldsom kommersiell og etter hvert også politisk utvikling. På 1990-tallet var internett fortsatt ansett som en nisjeteknologi og et fristed. De siste årene har graden av frihet på nettet gått nedover.

Det er blitt vanlig å snakke om tre modeller for internett: På ytterfløyene finner man den amerikanske, der de rettslige begrensningene er få og de private selskaperenes makt er stor, og den kinesiske, der den statlige sensuren legger rammene. En global kamp pågår mellom disse to, der stadig

flere autoritære og semidemokratiske stater lar seg inspirere av den kinesiske modellen. Den tredje modellen er den europeiske. Her er den statlige sensuren begrenset, men den politiske viljen til å regulere er større enn i USA. Utviklingen av nye lover og reguleringer for nettet i EU vil bestemme de rettslige rammevilkårene også i Norge i årene framover.

Forrige gang ytringsfrihetens kår ble utredet, eksisterte knapt noen av selskapene som i dag har avgjørende betydning for hvordan ytringsfriheten fungerer i praksis verden over: Apple, Microsoft, Alphabet (Google), Amazon og Meta (Facebook).

Flere av disse selskapene bygger sin virksomhet på en forretningsmodell der råvaren er innsamling av brukerdata. Dette har gitt opphav til dystopiske analyser om en overvåkningskapitalisme som truer den personlige friheten og demokratiet. For ytringsfrihetens del er det særlig bekymringer om såkalt nedkjølende effekt som er framtreddende: Hva gjør det med vår vilje til å ytre oss når alt vi sier og gjør på nettet potensielt kan bli lagret og sporet tilbake til oss? Utviklingen i både privat og statlig datakartlegging har vært formidabel de siste årene.

Noen få private selskap har også store eierandeler i den fysiske infrastrukturen som internettkabler, wifi-nettverk og datalagring. Digitaliseringen har medført nye sårbarheter og trusler. Uvær og menneskelige feil kan slå ut kanalene som informasjons- og ytringsfriheten er avhengig av, og lamme samfunnet vårt. Digital krigføring og hackerangrep er blitt en reell trussel også for Norge.

Denne komplekse utviklingen berører en rekke politikkområder hvor reguleringsspørsmålene delvis ligger utenfor hva denne kommisjonen er bedt om å gå inn i. Men de er relevante påminnelser om at ytringsfrihetens rammevilkår handler om langt mer enn hva som er lov å si og ikke.

Rammevilkårene handler blant annet om selve den fysiske infrastrukturen. Hvordan er tilgangen til bredbånd med høy hastighet, og hvordan sikrer man at de som eier nettilgangen ikke prioriterer noen tilbydere foran andre? Det handler også om sikkerhetspolitikk og hvordan man sikrer seg mot digitale angrep og kriminalitet på nettet uten å ofre folks personvern eller privatliv fullstendig. Konkurranselovgivningen møter nye utfordringer når de nye monopolistene ikke driver prisene oppover, men blir store ved å tilby tjenester gratis mot å samle inn brukernes data. Skattepolitikken har direkte betydning blant annet for norske mediehus, som har opplevd at Facebook og Google har overtatt store deler av annonsemarke-

det, uten å skatte av de reelle inntektene fra Norge. Videre vil reguleringer av personvern, kunstig intelligens og dataeierskap også ha betydning for den reelle ytringsfriheten.

Det ligger i en utrednings natur å være problemfokuseret, og mange diskusjoner om nettets konsekvenser handler om problemer. Derfor er det viktig å minne om at utviklingen av internett har vært overveiende positiv for den muligheten de aller fleste har til å motta informasjon og selv å ytre seg. Samtidig mener kommisjonen det er behov for nye reguleringer av infrastrukturen, ikke minst for å ivareta hensynet til ytringsfrihetens begrunnelser.

Når slike reguleringer utformes, bør man være oppmerksom på reguleringsparadokset: at strengere krav kan ende opp med å forsterke de store plattformsselskaperes makt ved å formalisere deres funksjoner og lovfeste krav som mindre selskap vil slite med å innfri. Det er derfor behov for plattformmangfold. Dette bør ikke minst offentlige myndigheter ha i mente når de vurderer sin kommunikasjonsvirksomhet.

De globale plattformsselskaperes makt må møtes med motmakt. Dette kan ikke utelukkende løses med statlige reguleringer og tilsyn. Det trengs i tillegg årvåkenhet og løpende oppfølging fra sivilsamfunnet.

Derfor foreslår kommisjonen at det opprettes et ytringsfrihetsråd i form av en uavhengig stiftelse som skal ettergå de store plattformsselskaperes virksomhet, sikre økt transparens og vurdere konsekvensene disse globale selskapene har for vår offentlige samtale og demokrati.

### **Ansvar for ytringer på internett**

Nettets grenseløshet har utløst omfattende debatter om formidleransvar. Hvilket ansvar skal plattformformere som Facebook, Google, TikTok og så videre ha for det andre ytrer hos dem? Kapittel åtte tar for seg dette.

Debattene angår ikke bare hvem som er rettslig ansvarlig for ulovlig innhold. De handler også om hvorvidt det skal legges begrensinger på innhold som kan være skadelig for enkeltmennesker eller samfunnet, men som ikke er ulovlig.

Ikke minst handler de om plattformsselskaperes rett til å lage egne regler. I praksis er det disse ikke-rettslige reguleringene som har størst betydning for den reelle ytringsfriheten. For eksempel fjernet Facebook og Instagram alene over 20 millioner ytringer knyttet til covid-19 i løpet av 2021.

Omfattende lovreguleringer som forsøker å løse disse problemene, har vært under utvikling

de siste årene. Kapittelet gir en oversikt over gjeldende rett i Norge og EU samt de viktigste nye initiativene i land det er relevant å se hen til, og selskapenes egen innholdsmoderering.

Det mest omfattende arbeidet skjer i regi av EU gjennom forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA). Denne vil etter alt å dømme gi komplekse og nyskapende kjøregler for hvordan sosiale medier opererer også i Norge. Forordningen prøver slik kommisjonen ser det, å finne løsninger på tre hovedutfordringer ved sosiale medier i dag:

For det første skal brukerne hjelpes ut av maktesløshet. Vi får alle en lovfestet rett til å klage på innhold og få det fjernet, men også til å få en begrunnet beskjed før innhold fjernes, og en rett til å klage til en uavhengig instans. Det blir også en rettighet å bli tilbudt innhold i sosiale medier som ikke er valgt ut etter personlig målretting.

For det andre tvinges de store selskapene til å gi langt mer innsyn. Nye tilsynsmyndigheter skal få kreve nødvendig informasjon for å ettergå om de største selskapene følger regelverket. Forskere får rett til økt innsyn i data. Det blir krav til større åpenhet om annonsører.

De største selskapene skal for det tredje tvinges til å vurdere hvilke skadelige effekter produktene deres kan ha på samfunnet. Disse risikovurderingene skal tvinge selskapene til å vurdere kritisk og åpent hvordan blant annet algoritmene deres kan påvirke faren blant annet for ytringsfriheten og spredning av ulovlig innhold.

Lovverket legger ikke opp til at sosiale medier og andre typer nettplattformer får et redaktøransvar. Det er en fornuftig tilnærming. Åpenheten og tilgjengeligheten nettplattformer og sosiale medier tilbyr, har positive sider som bør bevares. Så langt kommisjonen kan vurdere, balanserer DSA hensynet til ytringsfrihet på en forsvarlig måte opp mot behovet for en rettslig innramming som gir flere rettigheter til brukerne, sikrer større innsyn og håndterer potensiell samfunnsrisiko. Dette er imidlertid krevende å vurdere før reglene har tredd i kraft og blitt tatt i bruk.

Kommisjonen anbefaler at arbeidet med innføring av DSA og utforming av effektivt nasjonalt tilsyn prioriteres. Mulighetene for ytterligere styrking av innsyn i og åpenhet rundt plattform-selskapenes virksomhet i Norge bør utforskes. Norge har også en mulighet for påvirkning på selskapene via oljefondets eierandeler.

Lovgivning kan ikke være den eneste løsningen. Selskapene som styrer store deler av den offentlige samtalen, må selv ta ansvar for å ha en bemanning som gjør at de kan drive ansvarlig

moderering. Også de som er administratorer for diskusjonsgrupper der alt fra noen få til flere titusen mennesker diskuterer, har et viktig etisk ansvar for samtalen.

Kapittelet inneholder også kortfattede redegjørelser og vurderinger om utfordringer knyttet til anonymitet og kryptering.

## Desinformasjon og feilinformasjon

Bekymringen for spredning av usann informasjon er ikke ny, men internett har gjort det enklere enn før å spre propaganda, løgn og feilinformasjon til et større publikum enn for få år siden. Sosiale mediers algoritmer forsterker distribusjonen av de publiseringene som skaper mest engasjement. Dette er ofte gunstig for dem som ønsker å spre det som kalles falske nyheter.

I kommisjonens mandat brukes begrepet desinformasjon. Dette er tema for kapittel ni. Desinformasjon beskriver bevisst villedning som spres for å skade. Kjente eksempler er innhold fra såkalte trollfabrikker i Russland. Men mye av feilinformasjonen som spres, er ikke del av organiserte påvirknings- eller villedningskampanjer. Mange av dem som for eksempel delte konspirasjonsteorier om at covid 19-viruset ble spredd via 5G-stråling, trodde trolig oppriktig på påstandene og delte dem for å advare folk. Kapittelet handler derfor om både des- og feilinformasjon.

Hvis folk ikke lenger kan skille mellom fakta og fiksjon, mellom sant og falskt, utgjør det en alvorlig trussel for verdene ytringsfriheten skal verne. Des- og feilinformasjon kan forårsake både demokratisk, fysisk og økonomisk skade. Norge har grusomme erfaringer med fysisk skade, gjennom to terrorangrep som kan kobles til spredning av feilinformasjon og konspirasjoner på nettet. Det finnes også flere eksempler på at feilinformasjon brukes i økonomisk svindel i Norge. Det ble imidlertid ikke oppdaget forsøk på å påvirke valgene, verken i 2019 eller 2021.

Kommisjonen mener omfanget av desinformasjon som er avdekket i flere land, gir grunn til bekymring og økt aktsomhet også i Norge. Samtidig er det viktig å huske på at Norge relativt sett er godt rustet. Sammenlignet med mange andre land er ikke polariseringen veldig stor, mediasystemet er robust, mediene nyter tillit, og den kritiske medieforståelsen står sterkt. Dette er noen av faktorene som studier viser at har stor betydning for hvor utsatt land er for desinformasjon.

Overordnet mener kommisjonen at den demokratiske beredskapen må bygges gjennom tiltak

som kan styrke folks kritiske sans, mediekunnskap og den opplyste offentlige samtalen. Dette bør primært skje gjennom å videreutvikle ytringsfrihetens infrastruktur i Norge. Særlig er utdannings- og mediesystemene viktige.

Nye lover som forbyr eller sensurerer usanne ytringer, kan ikke være svaret. Lovregulering av sannheten er problematisk. Internasjonalt samarbeid om reguleringer av plattformene hvor usannheter spres, er mer fornuftig. Det samme gjelder økt åpenhet om plattformselskaperes håndtering av feilinformasjon og mekanismer for spredning.

Det kan være behov for forsterket beredskap og samordning på statlig nivå for å være rustet mot desinformasjon som del av hybrid krigføring. Blant annet har regjeringen foreslått å gjøre det straffbart å samarbeide om påvirkningsoperasjoner med fremmede etterretningstjenester. Kommisjonen understreker i denne forbindelse at presisjon og tydelige rammer er avgjørende for å unngå at denne typen straffebud får en uønsket nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

### **Straffbare ytringer**

Grunnloven tillater at ytringsfriheten kan begrenses ved lov. Visse begrensninger av enkelte ytringer er nødvendige for å trygge andres ytringsfrihet eller andre grunnleggende rettigheter og samfunnsverdier. Det skal være trygt å ytre seg, og det er grenser for hva et individ må tåle å bli utsatt for. Derfor finnes forbud mot blant annet trusler, alvorlig personforfølgelse og hensynsløs atferd. I kapittel ti diskuteres relevante straffebud som blant annet skal sikre ytringssikkerhet.

Terrorangrepet 22. juli 2011 er et eksempel uten sidestykke på et angrep på ytringsfriheten i Norge. Terroristen drepte AUF-medlemmene på grunn av deres politiske meninger og engasjement. Det finnes også andre eksempler på fysiske angrep som kan kobles direkte til ytringer i Norge. En forholdsvis liten, men målbar andel av befolkningen melder om at de er blitt utsatt for trusler på grunn av sine ytringer.

Også ytringer som er i gråsonen mellom det lovlige og ulovlige, eller som ikke er eller bør være ulovlige, kan skape utfordringer. Dette gjelder ikke minst når det kommer store mengder sjikanerende eller ubehagelige ytringer mot enkeltpersoner.

Straffeloven § 185 om hatefulle ytringer gir et vern for bestemte minoriteter. Paragrafen skal beskytte både minoriteter og samfunnet som hel-

het mot det hatet som kan oppstå i samfunnet dersom hatefulle ytringer mot disse gruppene får spre seg. Samtidig skal terskelen for hva som er straffbart å ytre, være høy. Ytringene skal være det retten kaller kvalifisert krenkende, for å kunne straffes. Straffebudet er mye diskutert, selv om det brukes i langt mindre grad enn for eksempel bestemmelsen om hensynsløs atferd.

Det er vanskelig å finne svar på hvilken effekt straffebudet faktisk har på omfanget av hatefulle ytringer. Bestemmelsen utgjør uansett et vern for utsatte minoriteter, har en viktig symbolfunksjon og er en anerkjennelse av at enkelte grupper er særlig utsatt. Norge er menneskerettslig forpliktet til å ha et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer. Kommisjonen mener derfor at straffebudet må bestå.

Blant innvendingene mot det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer er påstander om at bestemmelsen har en nedkjølende effekt, kan innebære en kriminalisering av meninger og at den er subjektiv. Kommisjonen diskuterer disse innvendingene, men finner ikke at de tilsier at straffebudet bør avskaffes. Det er imidlertid sentralt at vernet er begrenset til bestemte minoriteter. Ytterligere utvidelser av diskrimineringsgrunnlagene kan føre til at et vern for alle blir et vern for ingen. Videre er det et reelt dilemma at straffebudet i stor grad brukes om ureflekterte og sterkt nedsettende ytringer og i liten grad rammer de potensielt sett farligste ytringene fra veltalende ideologer.

Et hovedproblem med straffebudet er at det er vanskelig å forstå. Kommisjonen kommer med forslag til endring av ordlyden for å gjøre lovteksten mer forståelig og tydeliggjøre hva som faktisk er straffbart. Dette innebærer ikke et ønske om å endre terskelen for hva som skal være straffbart. Videre anbefaler kommisjonen å støtte organisasjoner som jobber med aktive mottiltak, og å utforske alternative straffemetoder.

Et beslektet spørsmål er om det bør innføres et eksplisitt forbud mot rasistiske organisasjoner i Norge. Rasistisk ideologi strider fundamentalt mot ytringsfrihetens begrunnelser. Organisert rasisme er en aktiv motarbeidelse av både mangfold og toleranse. Straffeloven inneholder i dag flere bestemmelser som kan ramme rasistiske organisasjoner for straffbare handlinger. Dessuten har det nylig skjedd en styrking av straffeloven som kan ramme de groveste tilfellene av organisert spredning av hatefulle ytringer. Slik kommisjonen vurderer det, gir straffeloven et tilstrekkelig vern mot de skadevirkningene rasistiske organisasjoner kan påføre utsatte grupper i samfunnet.

To andre straffebud som reiser spørsmål av prinsipiell betydning for yringsfriheten, er §§ 156 og 265. Disse gjør det straffbart å komme med skjellsord mot offentlige tjenestepersoner eller utøvere av det som kalles særlig utsatte yrkesgrupper. Kommisjonen mener det er betenkelig at skjellsord i seg selv skal være straffbare. Ord som «tulling», «jævla idiot» og «kålorm» er nyere eksempler på ytringer som er blitt straffet når de er rettet mot politiet.

Ytringsfriheten skal øve oss alle i toleranse: å tåle ytringer vi misliker sterkt. Kommisjonen anerkjenner at enkelte yrkesgrupper har et særlig behov for vern av sin yrkesutøvelse. Det bør likevel være en viss terskel for hvilke ytringer som anses som straffbare. Kommisjonen foreslår derfor å endre ordlyden i disse paragrafene slik at terskelen for hva som er straffbart, heves.

### Retten til informasjon

En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter ikke bare frihet til å ytre seg og til å motta ytringer, den krever også at folk har tilgang til informasjon. Retten til informasjon, eller informasjonskrav, er tema for kapittel 11. Dette er noe annet enn informasjonsfriheten, som er frihet til å motta alle slags ytringer. Informasjonskrav handler om retten til informasjon som noen sitter på, enten via innsyn i dokumenter fra det offentlige eller ved å følge rettsmøter eller møter i folkevalgte organ. Dette faller inn under det som kalles offentlighetsprinsippet.

De nordiske landene, Norge inkludert, regnes ofte som forbilder i Europa for å sikre allmennheten rett på tilgang til dokumenter om myndighetenes virksomhet. I Norge er offentlighetsprinsippet sikret gjennom Grunnloven og spesifisert gjennom flere andre lover, der offentleglova er den klart viktigste. Verktøyet Einnsyn er enestående i internasjonal sammenheng og gjør det enkelt for alle som vil å søke innsyn i offentlige dokumenter. De seneste årene er retten til innsyn blitt ytterligere styrket gjennom avgjørelser i Høyesterett og EMD.

Selv om utgangspunktet er godt, viser flere undersøkelser og erfaringer at retten til innsyn ikke fungerer så godt som den burde. Noen av utfordringene skyldes utformingen av lovbestemmelsene: Taushetspliktsreglene er mange og innfløkte, og unntaksreglene er ikke alltid i tråd med allmennhetens informasjonskrav. Offentleglova er også vanskelig å praktisere og håndheve. Den har for eksempel ingen tidsfrist for å behandle innsynskrav. Regelen om merinnsyn i loven er en «kan-

regel» som gjør at vurderingene ofte ikke blir reelle. Det har heller ingen rettslige konsekvenser å bryte loven. Den lovfestede retten til innsyn i straffesaksdokumenter har også flere svakheter.

Utfordringene skyldes også praksis: At bestemmelser som skal sikre åpenhet og bevaring av dokumenter, jevnlig brytes, at innsynskrav treneres i kontroversielle saker og at taushetsplikten tidvis strekkes for langt, er bare noen indiksjoner.

Dette handler ikke nødvendigvis om bevisst uvilje mot åpenhet i forvaltningen. Å behandle innsynskrav kan oppfattes som en krevende tilleggsoppgave. Teknologisk etterslep gjør arkivering og innsynsbehandling tungvint. Særlig henger den tekniske infrastrukturen i domstolene etter. Flere undersøkelser viser også at usikkerhet om regelverket og frykt for å gjøre feil, begrenser innsynet.

Kommisjonen foreslår i dette kapitlet flere endringer i lovverket for å styrke retten til innsyn og offentlighetsprinsippet i praksis, både i forvaltningen og rettsapparatet. Det er også behov for bedre opplæring i forvaltningen, å fjerne kostnadene for instanser som vil knytte seg til Einnsyn og å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene.

### Frie medier og frie ytringer

De redaktørstyrte, journalistiske mediene er en sentral del av infrastrukturen for yringsfriheten. Kapittel 12 tar for seg mediens vilkår og særlige rettigheter, blant annet referatretten og kildevernet. Mediene har også særlige plikter, blant annet gjennom redaktøransvaret og presseetikken.

Siden forrige gang yringsfriheten ble utredet, er mediens rammevilkår kraftig endret. Konkurransen om folks oppmerksomhet har økt, og norske medier konkurrerer ikke bare mot hverandre, men også mot innhold og innholdsleverandører fra hele verden. Kampen om inntektene har særlig rammet avisbransjen. Annonsemarkedet er langt på vei tatt over av Facebook og Google.

Samtidig har mange av de dystre spådommene om den norske mediebransjens framtid ikke slått til. Bransjen har fortsatt god lønnsomhet, opplagstallene stiger, mediemangfoldet er godt, og digitaliseringen har muliggjort nye journalistiske metoder og presentasjonsformer.

Dette skjer i et landskap der alle kan spre nyheter, og vi har mindre kontroll over hvem som er avsender, og hvilke kriterier som ligger til grunn for formidlingen av informasjon. Når faren for å bli feilinformert eller overveldet av informa-

sjon øker, er det desto viktigere å ha et solid utvalg av redigerte og kvalitetssikrede medier som store deler av befolkningen forholder seg til.

Dette sikres blant annet gjennom ordningene for mediestøtte. Kommisjonen går ikke inn i innretningen av disse, men understreker betydningen av å ha en velfungerende mediepolitikk. Mediestøtte forplikter: Det er viktig at mediene lytter til kritikk og jobber systematisk for å leve opp til egne idealer om ansvarlighet, faktakontroll og så videre.

Videre bør det være oppmerksomhet rundt faren for ensretting av innholdet i mediene, blant annet som følge av mer konsentrert eierskap og stoffutveksling. Framveksten av supplerende nisjemedier bidrar til å styrke mangfoldet og motvirke blindsoner.

Det er viktig at mediene speiler ulike minoritetsgrupper i samfunnet, både når det gjelder mangfold i dekning og i ansettelser. For det sistnevnte kan NRKs systematiske rekrutteringsarbeid være et forbilde. NRK er sentral av flere grunner: En sterk og uavhengig allmennkringkaster er viktig for demokratiet og for å sikre tilgang til kvalitetssikret informasjon uavhengig av klasse og økonomi. Samtidig innebærer NRKs sterke posisjon i det norske mediemarkedet noen dilemmaer, blant annet at NRK blir en urimelig stor konkurrent for andre nyhetsmedier.

Kommisjonen oppfordrer til å følge opp mediemangfoldsutvalgets anbefaling om å styrke NRKs formelle uavhengighet. I den forbindelse bør også uavhengigheten til NRK Sápmi utredes.

Tilliten til mediene avhenger av et tydelig skille mellom redaksjonelt innhold og kommersielle interesser. Særlig er det utfordringer med merking av såkalt innholdsmarkedsføring. Bransjen bør ta faren for tillitstap gjennom forveksling av reklame og redaksjonelt innhold på større alvor.

Ettersom det uansett er anledning til å annonsere i andre, nettbaserte kanaler gjennom levende bilder, kan kommisjonen ikke se at dagens forbud mot politisk TV-reklame og livssynsreklame lenger framstår som et formålstjenlig tiltak. Kommisjonen mener derfor at forbudet bør oppheves.

Kommisjonen har utredet kildevernet særskilt. Kildevernet er avgjørende for at samfunnet får tilgang til viktig informasjon. Manglende ivaretagelse av kildenes anonymitet vil kunne ha en nedkjølende effekt på kildenes vilje til å gå til mediene. Dette vil igjen ha store konsekvenser for medienes vaktbikkjefunksjon og samfunnets informasjonsbehov. Det er derfor behov for et sterkt kildevern. Kommisjonen mener dagens lov-

verk ivaretar dette, men anbefaler bedre opplæring og kunnskapsbygging både i mediene og hos offentlig ansatte.

### **Sikkerhet og selvsensur i journalistikken**

Ingen steder i verden er det tryggere og friere å være journalist enn i Norge. Men også her kan journalister bli truet når de utøver sitt samfunnsoppdrag.

Kapittel 13 tar for seg sikkerhet og selvsensur i journalistikken i Norge. Undersøkelsene som er gjort av omfanget av trusler og trakassering mot journalister, gir ikke grunnlag for å konkludere med at dette er et omfattende problem. Men som i mange andre undersøkelser er det i liten grad skilt mellom trusler og det som kalles hets, trakassering, krenkelser, sjikane eller lignende, når folk blir spurt om hva de har opplevd.

Kommisjonen bestilte derfor et sett spørsmål til den årlige medieundersøkelsen i 2021. Denne både bekrefter og nyanserer bildet: Lite tilsier at sikkerheten er truet for journalister flest i Norge. Ti prosent svarer at de har mottatt trusler. Langt flere sier de har vært utsatt for negative personkarakteristikker eller utskjelling på telefon.

Journalister er en yrkesgruppe med betydelig makt i samfunnet. De må derfor tåle reaksjoner på det de formidler. Trusler skal tas på alvor. Kommisjonens vurdering er at journalisters sikkerhet i det store og hele er god i Norge i dag. Tilgjengelig dokumentasjon tyder heller ikke på at trusler eller trakassering fører til selvsensur i bekymringsfull grad. Kommisjonens vurdering er også at den rettslige beskyttelsen av journalisters sikkerhet er god, gitt dagens trusselbilde. Trusler og vold mot journalister blir prioritert av påtalemyndigheten. Slik skal det være.

### **Ytringsfrihet i kunsten**

Kontroverser om ytringsfrihet har gjennom historien ofte hatt utspring i kunsten. Også i Norge er det stadige debatter om kunst og ytringsfrihet. Sommeren 2021 havnet Ytringsfrihetskommisjonen selv midt i en slik debatt.

Kapittel 14 tar for seg det mandatet kalte kunstnerisk ytringsfrihet. Selve begrepet er ikke uproblematisk. Kunst har i utgangspunktet ikke en egen type ytringsfrihet, men det er etter hvert en ganske omfattende rettspraksis fra EMD som trekker opp grenser for når kunstneriske ytringer har en særskilt beskyttelse.

Kunst har egenartede funksjoner som ytringer. Kunsten kan for eksempel åpne det offentlige

rom for ytringer om private forhold. Kunsten kan uttrykke intime og menneskelige erfaringer på måter journalistikken og vitenskapen ikke kan. Videre kan kunsten utforske moral og etikk på en egen måte.

Fordi kunst kan utfordre grenser og autoriteter, er også kunstnere utsatt mange steder i verden. I Norge er ytringsfriheten godt beskyttet for kunstnere. At kunstnere også oppfatter det slik, er dokumentert gjennom spørreundersøkelser. Undersøkelsene viser likevel at det er bekymring blant kunstnere for konfliktnivået og tonen i det offentlige ordskiftet.

Som for mediebransjen har den teknologiske utviklingen også endret rammevilkårene i kunsten. Digitaliseringen har gitt nye muligheter for å nå ut med kunsten og for å motta kunst. Det har skapt nye bekymringer blant annet for inntektsgrunnlaget, maktkonsentrasjon og opphavsrett.

Ytringsfriheten i form av frihet fra rettslige inngrep må ledsages av reelle ytringsmuligheter for kunstnere. Det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven er sentralt i kunsten. Kommisjonen anbefaler at dette forankres i kulturlova, og understreker betydningen av en godt utbygd og bredt tilgjengelig infrastruktur for kunst og kultur.

Prinsippet om armlengdes avstand skal sikre at kunsten er fri fra politisk styring. Også dette prinsippet bør lovfestes. Dette vil styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og slik være en styrking av ytringsfriheten i kunsten.

Samtidig er det et relevant spørsmål hvordan armlengdene arter seg internt i kunstnermiljøer. Kunstnerorganisasjonene oppnevner medlemmer til flere av komiteene som deler ut penger. Miljøene er ofte små, de som tildeler penger, og de som søker, kjenner hverandre. Dette kan bidra til en svak uenighetskultur og lav takhøyde for kritisk diskusjon innad i kunstmiljøer. Politisk syn eller ideologiske føringer bør ikke være styrende for hvem som skal kunne delta i debatter eller utøve sin kunst.

### Ytringsfrihet i arbeidslivet

Arbeidstakere er beskyttet av den samme ytringsfriheten som gjelder utenfor arbeidslivet. Dette gjelder ansatte og ledere, enten de jobber i offentlig eller privat sektor. Vilkårene for å ytre seg i arbeidslivet angår mange. Lar folk være å ytre informasjon og meninger de besitter i kraft av sitt arbeid, er det et tap både for den offentlige debatten og samfunnets informasjonstilgang. Derfor er

kapittel 15 viet ytringsfrihet i arbeidslivet, selv om dette ikke var en del av kommisjonens mandat.

Det er urovekkende når forskning, undersøkelser og innspill gitt til kommisjonen viser at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten, og at utviklingen går i en feil retning der enda flere arbeidstakere vurderer ytringsbehandlingene som dårlige.

Årsakene til at bruken av ytringsfriheten ikke fungerer så bra som den burde i arbeidslivet, kan være flere: Ytringskultur er et nøkkelord. En fellesnevner i undersøkelser er at kritiske ytringer oppleves lite velkomne. De etablerte normene og praksisen – kulturen – legger ikke til rette for offentlig kritikk. Ansatte både i privat og offentlig sektor forventes å ytre seg slik at det ikke truer arbeidsgivers omdømme. Framveksten av kommunikasjonsstrategier og etiske retningslinjer er kanskje ment å bedre forholdene, men kan i mange tilfeller virke begrensende på ytringsviljen. Profesjonalisering av kommunikasjonsvirksomhet kan virke på samme måte. Lojalitetsplikten oppfattes ofte å være mer omfattende enn den egentlig er. Samtidig er ikke kultur alt. Jobbsikkerhet er også viktig for at en arbeidstaker skal kunne oppleve reell ytringsfrihet.

Kommisjonen mener det er viktig å ta tak i usikkerheten som hersker blant både ledere og ansatte om hvor grensene går for ansattes ytringsfrihet og forholdet mellom ytringsfrihet og dens begrensninger. Usikkerhet skaper en forsiktighetskultur som gjør at arbeidstakere som kan ha viktige bidrag til samfunnsdebatten, og som også ønsker å bidra, holder tilbake av frykt for å trå feil. Formelle og uformelle reaksjoner på at arbeidstakere uttaler seg offentlig, påvirker ytringskulturen negativt.

Kommisjonen har flere anbefalinger til hvordan forholdene kan bedres. Det må jobbes systematisk med ytringskulturen gjennom ulike tiltak. Arbeidsmiljøloven bør presiseres for å tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar for å legge til rette for et godt ytringsklima. De etiske retningslinjene for statstjenesten bør revideres. Til slutt foreslår kommisjonen en egen ytringsvettplakat for ledere og ansatte.

## 1.1 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Følgende liste er en forenklet oversikt over kommisjonens anbefalinger, sortert etter hvilke sektorer i samfunnet de er rettet inn mot. Anbefalingene er begrunnet og utdypet med presis ordlyd i



### Boks 1.2 Shabana Rehman's beste debattråd

Medlem i Ytringsfrihetskommisjonen Shabana Rehman har vært aktiv i den norske offentligheten i over 20 år, som stand up-komiker, dramatiker og skribent. Kommisjonen ba henne om å gi sine beste råd til andre som ønsker å bidra i den offentlige debatten. Dette er Shabana Rehman's debattråd:

- Offentligheten tilhører oss alle. Din stemme, uansett bakgrunn, posisjon eller utgangspunkt, er en del av vårt demokrati.
- Tid og trening gjør deg mer herdet mot kritikk og angrep. Tålmodighet og blikket framover kan hjelpe deg med å heve deg over midlertidige misforståelser.
- Du kan bli lei deg og såret når du blir kritisert. Det er ikke feil, det er naturlig – du er et menneske. Det er ikke forbudt å føle seg krenket. Men det er ingen unnskyldning for å sensurere andre eller deg selv.
- Noen har liten respekt og mangler bevissthet for at deres ord kan skade.
- Du trenger ikke lese alt alle mener om deg. Vær raus med egenomsorg.
- Noen bruker internett som sin personlige søppelkasse. Det har ingenting med deg å gjøre.
- Det kan bli for mye av det, særlig hvis du er ung. Det kan gjøre noe med selvbildet ditt. Hold på det som er deg, og dem du vet vil deg vel. Det er lov å ta pauser.
- Ikke påfør deg mer lidelse enn nødvendig. Det er du som blir syk hvis du overdriver, ikke de som angriper deg.
- Søk hjelp blant venner, kolleger eller andre som kan bistå, men unngå dem som forteller deg at du er et offer. Å identifisere seg som et offer på heltid gir deg ingenting.
- Sett grenser, og disse bør være de samme digitalt som i den virkelige verden.
- Noen debatter tar tid. Noen er forutseende, andre frykter endringer. Vis raushet. Frihet, åpenhet og folkeopplysning finner alltid vei.

de ulike kapitlene. Det henvises til disse punktene i parentes etter hver anbefaling i det følgende.

Mange av anbefalingene kommisjonen kommer med er rettet mot offentlige myndigheter. Samtidig avhenger den reelle ytringsfriheten av

flere institusjoner og sektorer i samfunnet enn den offentlige. Derfor gis det også anbefalinger til andre sektorer. Adressater for de ulike anbefalingene blir kommentert i hvert kapittel.

#### 1.1.1 Anbefalte lovendringer

Ytringsfriheten berøres i en rekke lovverk. For å styrke ytringsfrihetens rammevilkår i Norge, anbefaler kommisjonen enkelte endringer i følgende ni lover: Straffeloven, offentleglova, forvaltningsloven, domstolsloven, straffeprosessloven, arbeidsmiljøloven, kulturlova, kringkastingsloven og åpenhetsloven.

- Innlemme FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov (6.8.5).
- Endre ordlyden i straffeloven § 185 (hatytringsparagrafen) for å gjøre den lettere å forstå, og gjøre ordlyden mer i samsvar med den faktiske terskelen for straff (10.7.1).
- Fjerne ordet «skjellsord» i straffeloven § 156 om hindring av offentlig tjenestemann og § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper og legge terskelen for straff ved «grovt krenkende ordbruk eller atferd» (10.7.2).
- Gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova, ved å (11.8.2):
  - Vurdere utvidelse av lovens virkeområde slik at flere omfattes av loven (11.8.2.1).
  - Lovfeste tidskrav for behandling av innsyns krav (11.8.2.2).
  - Omgjøre merinnsynsregelen fra en kanregel til en plikt-regel (11.8.2.3).
  - Utrede en ny uavhengig klageinstans for avslag på innsyn (11.8.2.4).
  - Lovfeste rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der, og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemet (11.8.2.6).
- Lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b (11.8.5, 15.6.1.3).
- Styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter gjennom endringer i straffeprosessloven mv. Her vises det til forslag i en egen utredning fra 2021 om innsyn i straffesaksdokumenter (11.8.6).
- Oppdatere reglene om fotoforbud i domstolsloven (11.8.7).
- Legge inn et nytt punkt til arbeidsmiljøloven §4-3 om at arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima (15.6.1.1.2).

- Supplere forvaltningsloven med en egen bestemmelse om retten til å varsle eksternt til media eller offentligheten, etter mønster av arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3). En slik bestemmelse kan for eksempel inntas i en ny § 13 h (15.6.1.3).
- Innarbeide et eksplisitt uttrykk for myndighetenes plikt etter Grunnloven § 100 til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale (infrastrukturkravet) i kulturlovas formålsbestemmelse (§14.8.1.2).
- Lovfeste prinsippet om avstand mellom offentlig myndighet og kunstfeltet (armlengdes avstand-prinsippet) i kulturlova og sikre uavhengig organisering av offentlige kunst- og kulturinstitusjoner (14.8.1.3 og 4).
- Oppheve forbudet i kringkastingsloven mot politisk reklame og reklame for livssyn (12.6.14).
- Endre åpenhetsloven slik at den kan anvendes på store plattformsselskapers virksomhet i Norge (8.9.4).

### 1.1.2 Anbefalte utredninger om lovendringer

I tillegg til anbefalingene om konkrete lovendringer, mener kommisjonen det bør gjøres nærmere utredninger av mulige lovendringer på følgende områder:

- Regjeringen bør initiere en evaluering av Grunnloven § 100. Mandatet til en slik evaluering bør omfatte (3.5.2):
  - En kartlegging av om formålet med å inkludere ytringsfrihetens begrunnelser i § 100 er blitt nådd.
  - En vurdering av bestemmelsens ordlyd og om den kan forenkles slik at den blir mer tilgjengelig som rettighetsbestemmelse.
  - En vurdering av om toleranse og mangfold bør skrives inn i grunnlovsbestemmelsen.
- Gjøre en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt og analysere disse opp mot den internasjonale rettsutviklingen på dette området (11.8.4).

### 1.1.3 Regulering av plattformsselskaper

Det pågår for tiden ambisiøst arbeid med lovregulering i EU som særlig berører de store plattformsselskapene som Alphabet, Meta osv. Kommisjonen kommer med flere anbefalinger knyttet til

dette reguleringsarbeidet, samt til kontroll av og tilsyn med selskapene.

- Prioritere arbeidet med å innlemme forordningen om digitale tjenester (DSA) i EØS-avtalen og norsk lov (8.9.1, 9.10.3).
- Sørge for effektivt og koordinert tilsyn av plattformsselskapene gjennom DSA og eventuell supplerende nasjonal lovgivning (8.9.2).
- Bidra til et nordisk samarbeid for større demokratisk kontroll av plattformsselskapene (8.9.2).
- Klargjøre hvilket handlingsrom som finnes for nasjonal tilpasning i DSA og bruke handlingsrommet til å styrke muligheten for innsyn i og kontroll med plattformenes virksomhet i Norge gjennom nasjonale presiseringer av loven (8.9.3).
- Vurdere åpenhetsloven opp mot DSA og anvende den for økt innsyn i plattformsselskapene (8.9.4).
- Ta initiativ til å utarbeide en OECD-veileder for plattformsselskap som kan brukes i arbeidet med åpenhetsloven (8.9.4).
- Sikre at ytringsfrihet blir en sentral del av vurderingsgrunnlaget når eierinnflytelsen i store plattformsselskap forvaltes gjennom oljefondet (8.9.5).

### 1.1.4 Instruks, veiledere og handlingsplaner

Lovene som angår ytringsfriheten er ofte supplert med instruks, veiledere osv. Kommisjonen anbefaler endringer i to slike dokument, og foreslår at det lages to nye.

- Ta 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 (7.10.2).
- Utarbeide en veileder til utredningsinstruksen som regulerer nærmere hvordan ytringsfrihetsvurderinger skal gjøres (7.10.2).
- De etiske retningslinjene for statstjenesten bør endres i tråd med Sivilombudets kritikk, og det bør foretas en gjennomgang av kommunenes veiledere og etiske retningslinjer for å legge til rette for mer ytringsfrihet for arbeidstakere (15.6.1.4).
- Utarbeide en handlingsplan mot diskriminering av samer og nasjonale minoriteter som er særlig utsatt for hets og sjikane (6.8.6).

### 1.1.5 Politi og rettsvesen

Følgende anbefalinger er rettet mot arbeidet politi og rettsvesen gjør med straffebed som angår ytringsfriheten:

- Prioritere arbeid med å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene (11.8.8).
- Skaffe bedre oversikt og statistikk over straff av ytringer ved gjennomgang av tingrettspraksis, bedre systemer i domstolene for å trekke ut statistikk og bedre systemer for registrering av rettskraftige avgjørelser hos politiet (10.7.6).
- Journalisters sikkerhet må være en prioritert oppgave for politi og påtalemyndighet (13.5.2).
- Styrke politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer og gjennomføre en undersøkelse av kvaliteten på etterforskningsarbeidet (10.7.5).

### 1.1.6 Institusjonelle anbefalinger

Kommisjonen foreslår én institusjonell nyvinning: Et uavhengig ytringsfrihetsråd. I tillegg er flere anbefalinger rettet mot forbedringer av eksisterende offentlige organer som forvalter ytringsfriheten, blant annet gjennom bedre oppfølging av gjeldende lovverk.

- Tilrettelegge for et uavhengig ytringsfrihetsråd som kontinuerlig samler og vurderer kunnskap, bidrar til opplyst debatt og fremmer forslag og anbefalinger til myndighetene, blant annet om plattformsselskapenes virksomhet i Norge (7.10.1).
- Opprette en nasjonal digital hjelpeportal som kan samle og synliggjøre lovverkets grenser for ytringsfrihet, samt vise vei til hjelpeapparat for dem som trenger bistand (6.8.3).
- Utforske ikke-rettslige mekanismer i tillegg til straff av ytringer, som økt bruk av Konfliktrådet og forebyggende samtaler som ikke er i regi av politiet, for eksempel i saker som angår straffeloven § 185 om hatefulle ytringer (10.7.4).
- Fjerne kostnadene ved bruk av Einnsyn for kommuner og fylkeskommuner for å få flere inn i ordningen. Einnsyn er en felles publiseringstjeneste og innsynsløsning for hele offentlig sektor (11.8.3).
- Synliggjøre forvaltningens oppfølging av offentleglova ved å lage og offentliggjøre lister over hvordan ulike etater følger den opp (11.8.2.5).
- Tettere oppfølging av lovverket om universell utforming. Følge opp brudd på IKT-forskriftens krav til universell utforming (6.8.5)

### 1.1.7 Utdanning i ytringsfrihet

Skolen er en nøkkel for å gjøre folk rustet til å bruke ytringsfriheten. Kommisjonen har følgende anbefalinger rettet mot skoleverket:

- Videreutvikling av læreplaner med mer slik at utdanningsløpene styrker kritisk tenkning, digital kildekritikk og motstandskraft mot desinformasjon, samt satse på kursing og opplærings tiltak for den voksne befolkningen (9.10.2).
- Utvikle en Skolesekk for ytringsfrihet etter modell fra Den kulturelle skolesekken (6.8.2.2).
- Styrke arbeidet med faktasjekk i skolen, i rammen av den foreslåtte skolesekken for ytringsfrihet (9.10.6).
- Etablere program for opplæring og trening i bruk av ytringsfriheten i skoler etter modell fra Veiviserprogrammet eller Dialogpilotene (6.8.2.1).
- Øke synligheten til og kunnskap om samer, det samiske og nasjonale minoriteter i skolen (6.8.6).
- Opplæring i rettigheter og plikter som berører ytringsfriheten i arbeidslivet bør være en del av ulike utdanningsløp (15.6.6.3).

### 1.1.8 Opplæring og kunnskapsheving

Utdanningen slutter ikke med grunnskolen. Det er behov for opplæring og kunnskapsheving om spørsmål knyttet til ytringsfrihet i flere sektorer.

- Forbedre opplæringen om kildevern for myndighetspersoner og opplæring i ytringsfrihet for offentlig ansatte (11.8.1).
- Innhente og samle mer kunnskap om praktisering av kildevernet og særlig praksis rundt etterforskning av kilder som har bidratt anonymt med informasjon til mediene (12.7.8.3).
- Sørge for bedre opplæring av offentlig ansatte i innsynsrettigheter (9.10.4, 11.8.1).
- Ta inn konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsrettigheter og praktisering av offentleglova som krav i statlig tildelingsbrev (11.8.1).
- Støtte organisasjoner som jobber med aktive mottiltak mot hatefulle ytringer i sivilsamfunnet og styrke arbeidet mot utenforskap og ulikhet (10.7.3).
- Frivillige organisasjoner og andre organisasjoner i sivilsamfunnet bør ha beredskap for å bistå medlemmer i krevende ordskifter (6.8.4).
- Løfte synligheten til, samt kunnskapen og informasjon om, det samiske i grunnskoleutdanningen i hele Norge (6.8.6).

### 1.1.9 Frie medier

En uavhengig og kritisk presse er blant de viktigste institusjonene i et demokratisk samfunn. Kommisjonen kommer med flere anbefalinger for å styrke mediernes funksjon, både rettet mot myndighetene og mediernes selv:

- Sikre robuste støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold (9.10.1, 12.7.1).
- Utrede behov for å endre organisering av NRKs og NRK Sápmis eierskap eller andre tiltak for å sikre uavhengigheten (12.7.4).
- Arbeide for å sikre mer tilgang til gratis journalistikk i bibliotekene (12.7.3).
- Mediene må intensivere arbeidet med universell utforming av sine tjenester. Tilgjengelighet må defineres som en del av mediernes samfunnsoppdrag (6.8.5).
- Mediene bør utvise enda større åpenhet om eierforhold og avtaler om utveksling av innhold mellom medier (stoffutvekslingsavtaler), samt redaksjonell praksis. Det bør utvises åpenhet om redaksjonelle valg og prioriteringer, faktasjekk og feil (12.7.5).
- Et tydeligere skille mellom annonser og redaksjonelt innhold gjennom bedre oppfølging og praktisering av Vær Varsom-plakatens krav (12.7.5).
- Sikre kontinuerlig opplæring og kunnskapsbygging om kildevern i pressen (12.7.8.1).
- Mediene bør jobbe for en bredere representasjon av mennesker med funksjonsnedsettelse og andre minoriteter i redaksjonene, både som kilder og internt i redaksjonene (6.8.5, 12.7.2).
- Mediene bør være bevisst på begrepsbruk ved omtale av mennesker med funksjonsnedsettelse. Her kan NRKs arbeid med en ny ordliste for funksjonsmangfold fungere som inspirasjon (6.8.5).
- Mediebransjen bør anmelde trusler og systematisk trakassering (13.5.1).
- Mediene bør arbeide systematisk for en kultur der ubehagelige erfaringer og motbør både internt og eksternt synliggjøres og bearbeides (13.5.3).
- Mediene oppfordres til å være oppmerksomme på uerfarne skribenter og bidragsytere og følge opp disse i krevende ordsrifter (12.7.2)
- Journalisters sikkerhet internasjonalt bør ha høy prioritet hos bransjeorganisasjonene og i norsk utenrikspolitikk (13.5.4).

### 1.1.10 Kunst og ytringsfrihet

I tillegg til forslag om endringer i kulturlova (jf. punkt 1.2.1), foreslår kommisjonen følgende for å styrke ytringsfriheten for kunsten og innad i kunstmiljøer:

- Sikre en fungerende infrastruktur for kunst og kultur gjennom kulturpolitikken (14.8.2).
- Styrke arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av kultur for mennesker med funksjonsnedsettelse (14.8.1.6).
- Øke bevisstheten innad i kunstsektoren om verdien av debatt, kritikk og meningsmangfold. Kunstnerorganisasjoner og tilsvarende bør kunne veilede og støtte kunstnere som står i krevende ordsrifter (14.8.1.5, 14.8.3).
- Styrke Fribyordningen for å kunne tilby beskyttelse til flere forfulgte kunstnere (14.8.5).

### 1.1.11 Ytringsfrihet i arbeidslivet

Kommisjonen har flere anbefalinger for å styrke ytringsfrihet i arbeidslivet i form av lovforslag, etiske retningslinjer og utdanning (se over). I tillegg anbefaler kommisjonen:

- Arbeidsgivere og ledere bør legge til rette for mer kunnskap, opplæring og trening i ytringsfrihet og forhold som påvirker denne (15.6.3.1).
- Arbeidsgivere må forsikre seg om at informasjon om rettigheter i arbeidslivet er tilgjengelig på andre språk enn norsk og engelsk når det er nødvendig (15.6.2.2).
- Partene i arbeidslivet bør jobbe sammen for å øke kunnskapen om ytringsfrihetens verdi i arbeidslivet og oppmuntre til mer bruk av den (15.6.3.2).
- Flere instanser bør forsterke innsatsen for å spre kunnskap og informasjonsmateriell om ytringsfrihet i arbeidslivet gjennom kampanjer og lignende (15.6.3.1).
- Erfaringer med bruk av ytringsfrihet og oppfatning av ytringskulturen innad bør være en del av medarbeiderundersøkelser i bedrifter (15.6.4).

### 1.1.12 Anbefalinger til videre forskning

Kommisjonen ble i mandatet bedt om å vurdere behovet for ytterligere forskning og ser at det er et løpende behov for oppdatert forskning på flere områder. Særlig er det behov for et større kunnskapsgrunnlag på disse områdene:

- Opprette et fast program for forskning på status for ytringsfriheten som viderefører studiene som er gjort i regi av Fritt Ord de siste årene (5.7).
- Gjennomføre studier som kan gi kunnskap om positive sider ved bruk av ytringsfriheten (5.7)
- Flere studier som kartlegger grad av tilknytning til offentligheten, særlig hos samer og ulike minoritetsgrupper (5.7).
- Flere studier av samers og ulike minoriteters bruk av og erfaringer med ytringsfrihet, inkludert minoriteter innad i minoritetsgrupper (5.7).
- Flere studier av seksuelle minoriteters og mennesker med funksjonsnedsettelsers bruk av ytringsfrihet. (5.7)
- Mer bruk av datadrevne analyser for å kartlegge det faktiske og ikke bare opplevde omfanget av ulike typer ytringer (5.7).
- Sikre et forskningsløft for å bedre kunnskapen om de store plattformsselskaperens påvirkning på det norske samfunnet (8.9.6).
- Mer forskning på omfang, bruk og skadeeffekter av des- og feilinformasjon og hvordan motstandskraften mot slik informasjon kan styrkes i Norge. Støtte utvikling og tilgjengeliggjøring av teknologi for å avdekke desinformasjon (9.10.5).
- Mer forskning på anvendelsen og effektene av straffebud som rammer ytringer, blant annet eventuell sosial slagside og hvilken effekt straff har, både preventivt i samfunnet og overfor minoriteters menneskeverd (10.7.7).
- Videreføre faste, systematiske undersøkelser over tid for å måle utviklingen for ytringsfrihet i arbeidslivet (15.6.4).
- Gjøre studier som kartlegger status for og erfaringer med ytringsfrihet i hele kunst- og kulturfeltet. Gjennomføre en undersøkelse om hvordan prinsippet om avstand mellom offentlig myndighet og kunstfeltet (armlengdes avstand-prinsippet) fungerer i praksis i norsk kunst- og kulturliv (14.8.4).
- Gjennomføre forskning på hvordan eksisterende og framtidige lovhjemler for bruk av tvangsmidler har på det offentlige ordskiftet, med et særlig blikk på eventuell nedkjølende effekt. Tilsvarende forskning bør gjøres av situasjoner der en straffer personer som har gått til mediene med opplysninger (12.7.8.3).
- Jobbe for økt metodisk og begrepsmessig nøyaktighet og refleksjon når studier gjennomføres, presenteres og debatteres (5.7).

## Kapittel 2

# Mandat og sammensetning

### 2.1 Oppnevning og mandat

Ytringsfrihetskommisjonen ble nedsatt ved kongelig resolusjon i statsråd 14. februar 2020. Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

#### 1. Bakgrunn

Ytringsfrihet er både en individuell menneskerettighet og en forutsetning for et fungerende demokrati.

Den forrige Ytringsfrihetskommisjonen som la fram sin utredning i 1999, jf. NOU 1999: 12 Ytringsfrihet bør finde Sted, utredet først og fremst det grunnlovsmessige vernet av ytringsfriheten. En ny grunnlovsbestemmelse ble vedtatt i 2004. Bestemmelsen ga et mer moderne, teknologinøytralt og fullstendig grunnlovsværn av ytringsfriheten.

#### 2. Behovet for en ny gjennomgang

Det er nå behov for en ny gjennomgang av ytringsfrihetens stilling i Norge. Både den enkeltes rolle og ytringsmuligheter og det offentlige rom generelt har gjennomgått grunnleggende endringer siden den forrige Ytringsfrihetskommisjonens rapport ble lagt fram:

Digitaliseringen har endret forutsetningene for ytringsfriheten fundamentalt, både når det gjelder produksjon, formidling og konsum av innhold og tjenester. Framveksten av elektroniske plattformer og sosiale nettverk har medført en eksplosiv utvidelse av den enkeltes informasjonstilgang og ytringsmuligheter. Utviklingen har gjort det mulig for enhver med tilgang til en datamaskin å ytre seg til et stort publikum – gjennom egne nettsider, blogger, sosiale medier eller i kommentarfelt knyttet til redaksjonelle medier eller andre nettfora. Dette har styrket ytringsfriheten betydelig.

De tradisjonelle redaktørens funksjon som portvoktere og filtre mot ytringsfrihetens negative sider – som hat, hets, mobbing og desinformasjon

– har blitt svekket i det nye medielandskapet. Samtidig har store globale medieplattformer for opplasting og deling av innhold fått en ny portvokterrolle, med betydelig innflytelse på det digitale ordskiftet. Det kan diskuteres om plattformene i visse tilfeller har fått en så dominerende posisjon at deres brukervilkår, algoritmer og moderering fungerer som allmenne rammer for ytringsfriheten.

Et åpent Internett er sårbart for misbruk. Når enhver kan publisere innhold umiddelbart, uten redaksjonell kontroll tuftet på bransjeetiske normer og retningslinjer, vil det også påvirke kvaliteten på det som publiseres. Hatefulle, diskriminerende og på andre måter krenkende ytringer er en stadig større bekymring. Også ytringer som er vernet av ytringsfriheten, men som like fullt anses som problematiske for de som berøres, kan føre til at mange avstår fra å gi uttrykk for sine meninger i offentligheten.

På den annen side kan man også se tendenser til økt sårbarhet, som bl.a. kan slå ut i krav om å nekte kontroversielle personer og meninger en plass i offentligheten. Det kan hevdes at overdreven skånsomhet er i strid med ytringsfrihetens sentrale begrunnelser, og at det utfordrer ytringsfriheten dersom det er de mest lettkrenkede som skal definere rammene for samfunnsdebatten.

Det globale informasjonssamfunnet innebærer at ytringer umiddelbart kan spre seg langt ut over den kulturelle konteksten de ble framsatt i. Dette stiller nye krav til – og setter nye begrensninger for – deltakerne i samfunnsdebatten. Konkrete ord kan få endret betydning, og ytringer kan i større grad bli vurdert isolert, uavhengig av bakgrunn, kontekst og intensjon. Dette kan gjøre det mer krevende å bruke språklige virkemidler som satire, ironi, sarkasme osv. Samtidig ser man eksempler på at globale plattformer håndhever sine brukervilkår universelt, uten tilpasning til lokale kulturelle normer. I noen tilfeller innebærer dette snevrere grenser for ytringsadgangen enn vi tradisjonelt har hatt i Norge.

Ytringsfriheten blitt satt under press av voldelige ekstremister og terrorister som bruker vold og trusler. Det svekker ytringsfriheten dersom frykt for å bli utsatt for represalier gjør at enkelte temaer blir unngått, eller at enkelte idéer, ideologier eller autoriteter blir fredet fra diskusjon og kritikk. Samtidig stiller voldelig ekstremisme og terrorisme mediene overfor et vanskelig dilemma – fordi mediens oppgave og funksjon blir brukt imot dem. Terror har oppmerksomhet som et av sine fremste mål. Og det er mediene som skaffer terroristene et publikum. Voldelig ekstremisme og terrorisme reiser også andre spørsmål knyttet til ytringsfriheten, blant annet bruk av propaganda i rekrutteringen, hvor grensen mot straffbar oppfordring til voldsbruk kan være vanskelig å trekke.

Journalister, politikere, akademikere, ledere i organisasjoner og andre samfunnsdebattanter utsettes i økende grad for trusler, vold og trakassering, og særlig på nettet. Journalisters sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for at mediene skal kunne utøve sin demokratiske funksjon. Trusler og trakassering kan føre til at journalister bevisst eller ubevisst driver selvsensur, både med hensyn til hva de skriver om, og hvordan de rapporterer nyheter. De seneste årene har det vært stor oppmerksomhet i ulike internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE om hva som kan gjøres for å bedre journalisters digitale sikkerhet. Gjennom ulike undersøkelser er det dokumentert at kvinnelige journalister er særlig utsatt for kjønnsrelaterte trusler og trakassering, som kan ha et stort skadepotensiale.

Framveksten av grenseoverskridende organisert kriminalitet, sammen med økt uforutsigbarhet og ustabilitet, har økt etterretningsbehovene. Den teknologiske utviklingen har gitt nye muligheter for overvåking av kommunikasjonsnettene og datalagring som ledd i en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Frykten for at kommunikasjon kan bli overvåket og registrert kan imidlertid ha en nedkjølende effekt på folks generelle vilje til å ytre seg fritt. Dette kan ha en negativ innvirkning på den demokratiske debatten, og vil særlig kunne ramme de som befinner seg i randsonene for hva som er gjengs oppfatning i samfunnet. For pressen kan det utfordre mulighetene for fortrolig kommunikasjon med hemmelige kilder.

Nettets struktur har gjort det enklere enn før å spre propaganda og desinformasjon for å fremme politiske eller kommersielle interesser, noe som innebærer manipulering av, og fører til svekket tillit til, offentligheten. Samtidig brukes uberettigede påstander om «falske nyheter» som et virke-

middel for å svekke tilliten til kritiske medier, i enkelte land også til å legitimere lovgivning og tiltak som svekker pressefriheten.

Algoritmer og kunstig intelligens har blitt en integrert del av informasjonssamfunnet, og brukes blant annet for å selektere, prioritere og målrette innhold til den enkelte brukeren, samt til å fjerne innhold som strider mot brukervilkår. Bruken av slike virkemidler stiller store krav både til private aktører og myndighetene, som må sikre at bruken ikke kommer i konflikt med ytringsfriheten og andre grunnleggende rettigheter.

Kunst og kultur er arenaer for å drøfte og problematisere aktuelle utfordringer i samfunnet. Den kunstneriske ytringsfriheten er under press i mange deler av verden, og har også vært et kontroversielt tema i Norge det siste året

### 3. Oppdrag

Med utgangspunkt i Grunnloven § 100 skal kommisjonen utrede de sosiale, teknologiske, juridiske og økonomiske rammene for ytringsfrihet i dagens samfunn.

I denne sammenheng bør kommisjonen:

- 1) Kartlegge og sammenstille eksisterende kunnskap om ytringsfrihetens stilling i Norge, og vurdere behovet for ytterligere undersøkelser eller forskning på området.
- 2) Beskrive og vurdere status for ytringsfriheten, inkludert utviklingen over tid og – i den grad det er mulig – skissere sannsynlige trender og kommende utvikling.
- 3) Gjøre rede for situasjonen i andre sammenliknbare land. Det er her særlig nærliggende å se hen til de øvrige nordiske landene.
- 4) Legge til rette for en bred offentlig debatt om temaet for utredningen, og herunder innhente og inkludere ulike gruppers erfaringer og synspunkter i arbeidet, bl.a.:
  - Begge kjønn
  - Barn og unge
  - Eldre
  - Personer med funksjonsnedsettelse
  - Urfolk og nasjonale minoriteter
  - Etniske, religiøse, språklige og seksuelle minoriteter
- 5) Med utgangspunkt i beskrivelsene under punkt 1–4 i mandatet vurdere tiltak for å fremme en åpen og opplyst offentlig samtale, inkludert:
  - Tiltak for å fremme bred deltakelse i det offentlige ordskiftet. I denne sammenheng bør kommisjonen bl.a. problematisere skillet mellom krenkende ytringer som ikke er

beskyttet av ytringsfriheten, og ytringer som er beskyttet, men som likevel kan oppfattes som problematiske fordi de reduserer utsatte gruppers reelle ytringsmuligheter og demokratiske deltakelse.

- Tiltak for å legge til rette for velfungerende kanaler for formidling av informasjon og samfunnsdebatt. Her bør kommisjonen drøfte de redaktørstyrte journalistiske mediens rolle, inkludert hvordan distribusjon i digitale kanaler i konkurranse med andre typer innhold påvirker rammebetingelsene for kvalitetsjournalistikken. Kommisjonen bør også drøfte nye aktører med portvokterfunksjoner og hvordan myndighetene kan bidra til at disse funksjonene blir praktisert i tråd med prinsippene om ytringsfrihet, etterrettelighet og uavhengighet.
- Tiltak mot manipulering av, og svekkelse av tilliten til, det offentlige rom gjennom desinformasjon, påvirkningskampanjer osv. I denne sammenheng bør kommisjonen bl.a. drøfte tiltak for å fremme motstandsdyktighet og kritisk medieforståelse hos publikum.
- Tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk, inkl. behovet for å avklare plattformenes rolle og rettslige ansvar. I denne sammenheng bør kommisjonen også vurdere behovet for internasjonalt samarbeid og ev. regulering.
- Tiltak for å sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten, som forutsetning både for en fri og informert meningsdannelse og for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten. Her bør kommisjonen bl.a. drøfte spørsmål om anonymitet, kildevern, kryptering, cybersikkerhet, vern av varslere osv.
- Tiltak for å ivareta journalisters sikkerhet, som en forutsetning for pressens samfunnsrolle og vaktbikkjefunksjon. I denne sammenheng bør kommisjonen vurdere om og i hvilken grad trusler og hets mot journalister kan føre til selvsensur. Vurderingen bør synliggjøre relevante kjønnsforskjeller.
- Tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk ytringsfrihet. Drøftingen bør ta utgangspunkt i at kunstens og kulturens demokratiske betydning særlig ligger i at de er kanaler og arenaer for den åpenheten og kritikken som demokratiske samfunn er avhengig av.

#### 4. Rettslige rammer

Kommisjonen skal ta utgangspunkt i ytringsfriheten slik den er vernet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2. I tillegg sikrer Barnekonvensjonen artikkel 13 barns ytringsfrihet, inkludert retten til å «søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag».

Mediene nyter et særlig vern i kraft av sin demokratiske rolle og funksjon som offentlige vaktbikkjer, jf. bl.a. EMDs dom i saken Jersild mot Danmark (EMD-1989-15890) avsnitt 31.

Samtidig er ytringsfriheten ikke absolutt og må avveies mot andre rettigheter og interesser, jf. Grunnloven § 100 andre ledd og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, særlig EMK artikkel 10 nr. 2. F.eks. er det klart at EMK artikkel 8 – som beskytter retten til privatliv, herunder æren og omdømmet – nyter en beskyttelse på lik linje med ytringsfriheten. EMK artikkel 17 forbyr også misbruk av rettigheter, noe som blant annet innebærer at hatefulle ytringer ikke er vernet etter EMK artikkel 10. Videre inneholder Grunnloven § 98 et generelt likhetsprinsipp og et generelt ikke-diskrimineringsprinsipp, og Norge har gjennom både EMK, SP og flere andre internasjonale konvensjoner plikt til på forskjellig vis å verne ulike grupper mot hat, forfølgelse og diskriminering. Dette er nedfelt i nasjonal lovgivning bl.a. gjennom straffeloven §185 og likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

#### 5. Avgrensning

Utdannings-, forsknings- og utviklingssektorene har også vært regnet som deler av samfunnets infrastruktur for ytringsfrihet, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4, men omfattes ikke av kommisjonens mandat. Disse sektorene reiser spørsmål av en noe annen karakter, f.eks. knyttet til utdanningssystemets rolle for egenutvikling og demokratisk deltakelse osv, som best kan vurderes i andre sammenhenger.

#### 6. Forholdet til annet pågående arbeid

Kommisjonens mandat er så overordnet og vidt-rekkende at det nødvendigvis vil berøre annet pågående arbeid på flere departementers ansvarsområder. Det er derfor viktig at kommisjonen orienterer seg om, og ser hen til, eventuelt over-



lappende eller tilgrensende utredningsarbeid innenfor kommisjonens mandat.

### 7. Administrativt

Kommisjonen vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Kulturdepartementet. Kommisjonen kan ved behov innhente faglig bistand og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter.

Kommisjonen skal legge utredningsinstruksen til grunn. Kommisjonen skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Minst ett forslag (alternativ) skal være basert på uendret ressursbruk.

Kommisjonens rapport i form av en NOU skal legges fram for Kulturdepartementet innen 1. mars 2022.

Kommisjonens budsjett vil bli fastsatt av Kulturdepartementet. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Statens personhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg.

## 2.2 Kommisjonens medlemmer

Kommisjonen ble oppnevnt 14. februar 2020 med følgende medlemmer:

- Kjersti Løken Stavrum, adm.dir. i Stiftelsen Tinius, Oslo (leder)
- Ragna Aarli, professor i rettsvitenskap ved Det juridiske fakultet i Bergen, Bergen
- Magdi Omar Ytreeide Abdelmaguid, musiker, Oslo
- Eirin Eikefjord, journalist, Bergen
- Anki Gerhardsen, frilansjournalist og kritiker, Bodø
- Nils Johan Heatta, selvstendig næringsdrivende, Kautokeino
- Bente Kalsnes, førsteamanuensis ved Høy-skolen Kristiania, Oslo
- Sebastian Klein, pedagogisk leder ved Falstad-senteret, Trondheim
- Mimir Kristjánsson, politiker, Stavanger
- Adele Matheson Mestad, direktør for Norges institusjon for menneskerettigheter, Oslo
- Bård Borch Michalsen, førstelektor ved Handelshøgskolen UiT, Harstad.
- Steinar J. Olsen, arbeidende styreleder i Stormberg, Kristiansand
- Shabana Rehman, daglig leder i stiftelsen Født Fri, Spydeberg
- Begard Reza, generalsekretær, Oslo

- Kjetil Rolness, sosiolog og skribent, Oslo
- Vebjørn Selbekk, sjefredaktør i Dagen, Moss
- Jan Inge Sørbø, professor ved Høgskulen i Volda, Volda
- Sarah Zahid, jusstudent og forfatter/poet, Bergen

Begard Reza ble etter søknad løst fra vervet som medlem av kommisjonen 12. juli 2021. Mimir Kristjánsson ble etter søknad løst fra vervet 28. september 2021.

Marianne Knudsen, student og leder for Norges Handikapforbunds Ungdom, Trondheim, ble oppnevnt som medlem av kommisjonen 21. oktober 2021.

Ivar A. Iversen ledet kommisjonens sekretariat fra oppstarten av arbeidet 1. april 2020. Magnus Hoel var medarbeider i sekretariatet fra oppstarten. Kristine Foss begynte som medarbeider i sekretariatet i oktober 2020. Alle tre jobbet fram til overlevering av utredningen. I tillegg var Marius M. Kjølstad, stipendiat i rettshistorie ved Universitetet i Bergen, engasjert som medarbeider i sekretariatet fra 4. mai til 2. juni 2022.

Kommisjonen søkte høsten 2021 om og fikk innvilget utsettelse av levering fra 1. mars til 15. august 2022. Hovedbegrunnelsen var den pågående reguleringsprosessen i EU med forordningen for digitale tjenester (DSA), som ville få betydning for kommisjonens anbefalinger på sentrale punkter i mandatet.

## 2.3 Om kommisjonens arbeid

### 2.3.1 Kommisjonens tolkning av mandatet

Kommisjonen fikk tildelt et bredt og omfattende mandat. Dette ble tidlig i arbeidet delt inn i ulike hovedtemaer som i hovedsak fulgte strekpunktene i mandatets punkt 3.5. Samtidig var det til dels betydelig overlapping mellom de ulike spørsmålene kommisjonen ble bedt om å utrede. Kapittelstrukturen følger derfor ikke punktene i mandatet. Hvilke deler av mandatet som behandles i de ulike kapitlene, blir redegjort for underveis i utredningen.

Mandatet ble avgrenset mot utdannings-, forsknings- og utviklingssektorene (jf. punkt fem i mandatet). En egen ekspertgruppe for akademisk yringsfrihet ble utnevnt og leverte sin utredning underveis i kommisjonens arbeid. Kommisjonen har derfor avgrenset mot spørsmål om yringsfrihet spesifikt for academia. Det har også vært berøringspunkter mot andre pågående arbeid, for eksempel Personvernkommisjonen. Dette blir

kommentert underveis. Kommisjonen har ikke gått dypt inn i utdanningssektoren, men kommer med enkelte anbefalinger knyttet til utdanning. Dette ble klarert med departementet underveis i arbeidet.

Kommisjonen har gjort én eksplisitt utvidelse av mandatet. Ytringsfrihet i arbeidslivet er viet et eget kapittel i utredningen. Dette er begrunnet i kapittel 15.

Offentlige utvalg oppnevnes av regjeringen og gir formelt sett sine anbefalinger til denne. Mange av anbefalingene kommisjonen kommer med er da også rettet mot offentlige myndigheter. Men den reelle ytringsfriheten avhenger av flere institusjoner og sektorer i samfunnet enn de offentlige. Derfor retter kommisjonen også anbefalinger mot blant andre mediene, arbeidsgivere, organisasjonslivet og sivilsamfunnet. Det blir redegjort for hvem som er tenkt som mottakere for de ulike anbefalingene under oppsummeringene av anbefalingene i hvert kapittel.

### 2.3.2 Om kommisjonens arbeid

Kommisjonen hadde sin første samling 9. juni 2020. Til sammen hadde kommisjonen 12 samlinger, som alle gikk over to dager (og i ett tilfelle tre dager), til sammen 25 møtedager. I tillegg hadde kommisjonen en rekke kortere digitalmøter over en til to timer. I første fase av arbeidet foregikk mange av disse i mindre grupper, fordelt på ulike temaer. Siste kommisjonsmøte var et digitalmøte 23. juni 2022.

Arbeidsformen ble preget av covid 19-pandemien, som gjorde at fire av hovedsamlingene og de fleste innspillmøtene måtte gjennomføres digitalt. Dette gjorde at kommisjonen heller ikke fikk reist like mye som den ønsket, men det ble gjennomført samlinger i Bergen, Trondheim, Skien, på Utøya/Sundvolden og i Oslo.

Mandatet ba kommisjonen om å legge til rette for en bred offentlig debatt om temaene for utredningen. Kommisjonen arrangerte eller var medarrangør for flere åpne debattmøter, blant annet et møte i Harstad om ytringsfrihet i arbeidslivet, et debattmøte i Bergen om hatytringer og en samtale i Oslo om overvåkningskapitalisme med forfatter Shoshana Zuboff. Kommisjonens leder og flere medlemmer deltok løpende i offentlige debatter om ytringsfrihet underveis i arbeidet.

Mandatet ba også kommisjonen innhente og inkludere ulike gruppers erfaringer og synspunkter. Kommisjonen har lagt vekt på å ha en utadvendt arbeidsform og har innhentet en lang rekke innspill fra ulike organisasjoner og enkeltperso-

ner. Til sammen lyttet kommisjonen til, og diskuterte med, 191 ulike innledere gjennom ulike innspillmøter og som innledere under samlinger. De aller fleste av disse deltok under åpne innspillmøter, som ble strømmet via kommisjonens nettside og gjort tilgjengelig i opptak. En liste over alle innledere er lagt ved utredningen i vedlegg 3.

Kommisjonen avholdt til sammen ti åpne innspillmøter: Om nedsatt funksjonsevne og ytringsfrihet; ytringsfrihet, tro og livssyn; straffeloven § 185 om hatefulle ytringer; bred deltakelse i det offentlige ordskiftet; ytringsfrihet, kunst og kultur; ytringsfrihet i arbeidslivet; innspillmøte med kunstnere; innspillmøte for mediebransjen; samiske innspill om ytringsfrihet og innspillmøte om barn og unges ytringsfrihet. I tillegg inviterte kommisjonen organisasjoner som representerer de nasjonale minoritetene i Norge til å komme med skriftlige innspill.

De ulike innspillene har utgjort en sentral del av grunnlaget for kommisjonens vurderinger og anbefalinger. Kommisjonen hadde på hjemmesiden ykom.no også en åpen invitasjon til å komme med innspill, enten via telefon, epost eller gjennom et eget innspillsskjema. Dette resulterte i noen titalls innspill som ble samlet og gjort tilgjengelig for kommisjonens medlemmer.

Kommisjonen møtte også medlemmer fra den danske ytringsfrihetskommisjonen, som leverte sin innstilling i 2020, og medlemmer fra den forrige norske ytringsfrihetskommisjonen, for å få innspill til hva vår kommisjon burde ta med oss fra arbeidene deres og hva som burde sees nærmere på.

Ulike innledere holdt presentasjoner og deltok i diskusjoner under de fleste samlingene, blant annet disse: Under samlingen i Trondheim møtte kommisjonen ulike teknologimiljøer ved Sintef og NTNU. I Bergen møtte kommisjonen teknologimiljøer tilknyttet Media City Bergen og forskere ved Universitetet i Bergen. På Utøya fikk kommisjonen blant annet presentert arbeidet med demokrativerkstedet og møtte tidligere AUF-leder Eskil Pedersen. Medieviterne Ida Aalen og Magnus Hoem Iversen innledet om ytringsfrihet og sosiale medier under en digital samling. Forskere ved Institutt for samfunnsforskning presenterte Fritt Ords monitorprosjekt om ytringsfrihet. Norske og utenlandske forskere og aktører innledet om desinformasjon og ansvarsregulering på nettet. Representanter for PST, Riksadvokaten og det svenske politiet møtte også kommisjonen.

I tillegg gjennomførte sekretariatet, ofte også kommisjonsleder, flere møter med ulike aktører for å innhente ytterligere innspill og kunnskap om

ulike deler av mandatet. Alle møter er listet opp i vedlegg 3.

Mandatet ba også kommisjonen kartlegge og sammenstille eksisterende kunnskap om ytringsfrihetens stilling i Norge. Kunnskapsgrunnlaget er redegjort for i de ulike kapitlene i utredningen. Kapittel fem gir en oversikt over generelle studier om ytringsfrihetens stilling i Norge og studier om ulike grupper. Det er også redegjørelser for mer temaspesifikke studier i de ulike kapitlene. Innspill og egen informasjonsinnhenting har også vært en del av kunnskapsgrunnlaget, i tillegg til kartlegging av forskning.

Kommisjonen bestilte i tillegg egne spørsmål til den årlige medieundersøkelsen i 2021, for å få

et mer presist bilde av opplevelsen av trusler mot journalisters sikkerhet. Dette er redegjort for i kapittel 13. Anine Kierulf, førsteamanuensis ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo, gjorde en kartlegging av bruk av Grunnloven § 100 i høyesterettssaker på forespørsel fra kommisjonen. Denne er redegjort for i kapittel tre.

Kommisjonen ble også bedt om å gjøre rede for situasjonen i andre sammenliknbare land. Dette gjøres i de ulike kapitlene, hvor utvalget av land varierer etter tema det er snakk om. Kommisjonen har her prioritert å innhente informasjon om tiltak som er relevante for debatt og lovgivning i Norge.

## Kapittel 3

# Hvorfor vi trenger ytringsfrihet

### 3.1 Innledning

Ytringsfriheten er en menneskerettighet og derfor et gode for enkeltmennesket og for samfunnet. Ytringsfrihet er også en forutsetning både for demokratiet og for andre rettigheter som forsamlingsfrihet og religionsfrihet.

Dette kapitlet handler om hvorfor ytringsfrihet er så viktig, om hva som er ytringsfrihetens begrunnelser. Etter den forrige ytringsfrihet-kommisjonens anbefaling ble de tre klassiske begrunnelsene for ytringsfrihetens verdi tatt inn i Grunnloven § 100: sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

Denne kommisjonen slutter seg til verdien av disse tre, men konstaterer at verdien av ytringsfriheten stadig blir intenst debattert. De tre begrunnelsene favner ikke lenger hele bildet av hvilken verdi ytringsfriheten har i dagens samfunn. Kommisjonen mener toleranse og mangfold bør løftes fram som begrunnelse for ytringsfriheten.

Ytringsfriheten trener vår evne til toleranse, til å tåle meninger som byr oss imot og å møte dem med ord istedenfor undertrykkelse eller vold. En slik toleranse er avgjørende i et mangfoldig samfunn.

I kapitlet diskuteres også ytringsfrihetens begrunnelser kort opp mot det endrede teknologiske landskapet for ytringsfrihet de siste drøyt 20 årene. Selv om begrunnelsene fortsatt står seg, er det nødvendig å se på ytringsfriheten i lys av de nye rammevilkårene. Hvordan vi skal ta et felles ansvar for ytringsfrihetens infrastruktur, er hovedtema for den videre utredningen.

### 3.2 Hva vi snakker om når vi snakker om ytringsfrihet

#### 3.2.1 Hva er en ytring?

En ytring kan defineres som formidling av informasjon eller ideer (meninger).<sup>1</sup> Å lage en uttømmende liste over alt som kan kalles en ytring, er

umulig, og kommisjonen har ikke foretatt en utdypende analyse av selve ytringsbegrepet.

Ytringer kan være verbale og ikke-verbale, og de kan være fysiske handlinger. Å snakke og skrive er ytringer. Det er også bilder, symboler og flaggbrenning, for å nevne noen få eksempler. Hvilket vern ytringene skal ha, må ses i lys av begrunnelsene for ytringsfrihet.

Ytringer kan klassifiseres på ulike måter, ut ifra form (språk, bilde, symbolbruk osv.), innhold (informative ytringer, estetiske/kunstneriske uttrykk, manipulerende osv.) eller kontekst (offentlige versus private ytringer osv.). Felles for dem er at en ytring handler om å *uttrykke* seg. Det engelske og det franske begrepet for ytringsfrihet får dette enda tydeligere fram: «freedom of expression» og «liberté d'expression».

#### 3.2.2 Hva er frihet?

Ytringsfrihetens andre komponent, i tillegg til ytringer, er frihet. Frihet er enkelt forklart «å ha rett og mulighet til å handle, uttale seg og tenke som en ønsker, uten tvang eller restriksjoner».<sup>2</sup>

Den britisk-latviske filosofen Isaiah Berlins inndeling av frihetsbegrepet er et anerkjent forsøk på å forstå hva som utgjør frihet.<sup>3</sup> Ifølge Berlin består frihetens idéhistorie av to ulike tradisjoner som han kaller positiv og negativ frihet.

Negativ frihet er frihet *fra* noe. Ettersom menneskerettighetene forplikter stater, defineres den negative ytringsfriheten gjennom frihet fra statlige inngrep i retten til å ytre seg.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Dette er definisjonen det vises til i forarbeidene til Grunnloven § 100. Jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*. Justis- og politidepartementet. S. 37–38.

<sup>2</sup> «frihet». I: *Bokmålsordboka*. Språkrådet og Universitetet i Bergen. <https://ordbokene.no/bm/17996/frihet> (hentet 11.april.2022).

<sup>3</sup> «Two Concepts of Liberty.» Opprinnelig holdt forelesning ved Universitetet i Oxford i 1958. Senere utgitt som pamflett, blant annet på norsk: Berlin, I. (1961). *Frihetens grenser*. J. W. Cappelens Forlag.

Positiv frihet er frihet *til*. En person er fri i positiv forstand dersom hun har kontroll over eget liv og kan leve i tråd med egne verdier. Der negativ frihet handler om *fravær* av hindringer, forutsetter positiv frihet at noe *er til stede* (nemlig kontroll, muligheten til selvrealisering).<sup>5</sup>

Når de angår ytringsfrihet, kan de positive og negative frihetsbegrepene støte mot hverandre. I enkelte tilfeller kan enkeltes negative ytringsfrihet, altså friheten til å ytre seg uten inngrep, bli begrenset for kunne å legge til rette for ytringsfrihet for andre. Som kommisjonen kommer tilbake til i kapittel ti om straffbare ytringer, kan for eksempel noen ytringer straffefølges av hensyn til andres ytringssikkerhet.

### 3.2.3 Hva er ytringsfrihet?

Ytringsfrihet er friheten til å motta eller meddele opplysninger, ideer og budskap.<sup>6</sup> I Norge er ytringsfriheten beskyttet gjennom Grunnloven, internasjonale konvensjoner og alminnelig lovverk.<sup>7</sup>

Ytringsfrihet er frihet fra forhåndssensur (formell ytringsfrihet) og frihet til å kunne ytre seg eller å forholde seg taus uten å bli straffet for det eller sanksjonert på andre måter i etterkant (materiell ytringsfrihet). Ytringsfrihet er ikke en rett til å bli hørt eller en rett til å bli tatt hensyn til. Myndighetene har likevel ikke bare negative, men også positive forpliktelser.

Det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd sier at «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Infrastrukturkravet gir staten en positiv forpliktelse til å sørge for at borgerne faktisk kan ta i bruk sin ytringsfrihet.

Ytringsfriheten har også sider som ikke kommer like tydelig fram av selve ordet. En sentral del av ytringsfriheten er retten til informasjonsfrihet. Denne innebærer at enhver ikke bare har rett til å meddele, men også til fritt å motta informasjon og ideer, altså uhindret å kunne oppsøke og anskaffe informasjon fra tilgjengelige kilder.<sup>8</sup> I forlengelsen av dette ligger et informasjonskrav: et rettslig krav

<sup>4</sup> Juridisk kommer denne frihetsforståelsen til uttrykk i Grunnloven § 100 andre til fjerde ledd, jf. EMK artikkel 10 andre ledd.

<sup>5</sup> Carter, I (2016). Positive and Negative Liberty. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/liberty-positive-negative/>

<sup>6</sup> Slik det er formulert i Grunnloven § 100, andre ledd.

<sup>7</sup> Se mer detaljert utredning i kapittel fire om ytringsfrihetens rettslige rammer.

på tilgang til informasjon (offentlighetsprinsippet).<sup>9</sup> Informasjonsfriheten innebærer en negativ forpliktelse for staten, mens informasjonskravet utgjør en positiv forpliktelse.

### 3.2.4 Ytringsfrihetens grenser

Rettslig sett er ikke ytringsfrihet en absolutt rettighet. Ytringsfriheten må veies opp mot andre interesser og menneskerettigheter. Dette kommer blant annet fram gjennom Grunnloven § 100 andre ledd og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 andre ledd.

I Grunnloven er grensene for inngrep i ytringsfriheten definert i andre ledd av § 100 der det heter at: «Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetsøken, demokrati og individets frie meningsdannelse». I tillegg skal det rettslige ansvaret være fastsatt i lov.

EMK artikkel 10 andre ledd krever at alle inngrep i ytringsfriheten må være foreskrevet ved lov, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ivareta legitime hensyn.

Ved inngrep i ytringsfriheten skal man foreta en avveining mellom kolliderende rettigheter og interesser. Avveiningen gjøres etter både nasjonale og konvensjonsbestemte regler. I tråd med at samfunnet utvikler seg, endrer praksis seg over tid. Også det påvirker grensene for ytringsfriheten.

Kommisjonen kommer nærmere tilbake til ytringsfrihetens grenser i kapittel fire om ytringsfrihetens rettslige rammer.

## 3.3 Ytringsfrihetens begrunnelser

### 3.3.1 Ytringsfrihetens begrunnelser som en del av Grunnloven § 100

Holder man fast ved ytringsfrihet som en grunnleggende rettighet, kan det hevdes at ytringsfriheten ikke trenger ytterligere begrunnelse.<sup>10</sup> En slik forståelse hviler på at enhver har rett til ytringsfrihet i kraft av å være menneske. Det er

<sup>8</sup> At ytringsfriheten også omfatter retten til å motta ytringer, kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 andre ledd, og i EMK artikkel 10.

<sup>9</sup> Jf. Grunnloven § 100 femte ledd. Se nærmere i kapittel 11.

<sup>10</sup> Dette kan kalles en deontologisk argumentasjon: Mennesket har en rettighet, og vi har en plikt til å respektere denne rettigheten, uansett konsekvenser. Se Svendsen, L.F.H. (2013). *Frihetens filosofi*. Universitetsforlaget, s. 257f.

unntakene fra, eller inngrepene i, denne grunnleggende rettigheten som må begrunnes.<sup>11</sup>

En annen tilnærming er å begrunne hvorfor ytringsfrihet er viktig. Den forrige ytringsfrihetkommisjonen anla en slik tilnærming.<sup>12</sup> Kommisjonen la vekt på tre prinsipper: sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet.

De tre prinsippene beskriver det den forrige kommisjonen kalte tre prosesser i samfunnet som ytringsfriheten er avgjørende for å realisere: søken etter sannhet, individets frie meningsdannelse og den åpenhet og kritikk som er nødvendig for å ha et reelt demokrati.<sup>13</sup>

Som resultat av utredningen den gang og den påfølgende grunnlovsbehandlingen, har Norge i dag inkludert de tre prinsippene i § 100. Norge er så vidt kommisjonen kjenner til, det eneste landet i verden hvor ytringsfrihetens begrunnelser er listet opp i selve grunnlovsteksten.<sup>14</sup> Hvorfor ble dette originale grepet gjort?

Den forrige kommisjonen anla et historisk resonnement da den argumenterte for betydningen av å framheve ytringsfrihetens begrunnelser: Ytringsfrihet er et relativt moderne begrep som hovedsakelig har sitt opphav i opplysningstiden. Historisk sett har ikke ytringsfrihet vært noen selvfølge. Den har vært og er fortsatt under press. Derfor har det vist seg nødvendig å minne om hvorfor ytringsfrihet er viktig. Det er ikke tilstrekkelig kun å legge til grunn at ytringsfriheten er en menneskerettighet.<sup>15</sup> Når hensynene ytringsfriheten skal beskytte blir kjent, «vil den felles fornuft (...) og respekten for det bedre argument» vise om det er riktig å gjøre inngrep i ytringsfriheten eller ikke», skrev kommisjonen.<sup>16</sup>

Den forrige kommisjonens arbeid er tydelig inspirert av teoriene til den tyske filosofen og samfunnsforskeren Jürgen Habermas.<sup>17</sup> Resonnementet om ytringsfrihetens begrunnelser bygger direkte på det daværende kommisjonsmedlemmet

Gunnar Skirbekks tidligere arbeider og vektlegger særlig argumentative ytringer og deliberativt demokrati (samtaledemokrati) som kjernen av hva ytringsfriheten skal beskytte.<sup>18</sup>

Å inkludere ytringsfrihetens begrunnelser i § 100 ville gi ytringsfriheten et sterkere vern, mente den forrige kommisjonen. Ytringsfrihet ville da ikke bare framstå «som et abstrakt prinsipp – med tilhørende fare for nedprioritering – men som en konkret størrelse og en grunnleggende forutsetning for prosesser av til dels universell betydning». Kommisjonen la videre til grunn at «dette vil føre til en bevisstgjøring hos dem som i framtida får kompetanse til å avveie ytringsfriheten mot andre hensyn».<sup>19</sup>

### 3.3.2 Ytringsfrihetens begrunnelser i rettspraksis

Grunnlovsbestemmelsen i § 100 er utformet slik at inngrep i ytringsfriheten må kunne la seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.<sup>20</sup> Det er imidlertid sjelden at man i rettspraksis ser en eksplisitt operasjonalisering av disse begrunnelsene når det foretas avveininger av for eksempel inngrep i ytringsfriheten i form av straff (rettsstridsreservasjonen).<sup>21</sup> Dette må ses i sammenheng med at Grunnloven sjelden er den operative rettskilden i saker om ytringsfrihet i norsk rett. Det er vanligere at de mer substansielle drøftelsene forankres i EMK artikkel 10.

Daværende stipendiat ved Universitetet i Oslo, Anine Kierulf, gikk i 2012 gjennom alle 24 saker som berørte ytringsfriheten i Høyesterett mellom 2004 og 2011. I kun to av sakene framsto Grunnloven § 100 eller dens forarbeider som den primære rettskilden ved avgjørelsene. 15 av 24 saker ble avgjort uten at § 100 ble nevnt overhodet.

<sup>11</sup> EMK artikkel 10 følger en slik systematikk, der retten til ytringsfrihet fastslås i første ledd, før grunnlagene for eventuelle inngrep listes opp i andre ledd. Jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 18.

<sup>12</sup> Dette kan kalles en konsekvensialistisk tilnærming. Se Svendsen, L.F.H. (2013). I høringsinnspill etter forrige kommisjon, ble også begrepet utilitaristisk brukt. Jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 20.

<sup>13</sup> NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted.» Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet. S. 20–24.

<sup>14</sup> Kommisjonen har undersøkt dette ved gjøre tekstsøk i databasen Constitute Project, hvor alle verdens grunnlover er samlet og oversatt til engelsk. <https://constituteproject.org/?lang=en>

<sup>15</sup> NOU 1999: 27, s. 20

<sup>16</sup> NOU 1999: 27, s. 243

<sup>17</sup> Kalleberg, R. (2015). «Scholarly Texts' Influence on the 2004 Revision of the Norwegian Constitution's Article 100» i Gammelgaard, K og Holmøyvik, E. (red). *Writing Democracy. The Norwegian Constitution 1914–2014*. Berghahn Books. S.198–213.

<sup>18</sup> NOU 1999: 27 oppgir i fotnote 7 på side 20 at analysen av de tre begrunnelsene bygger direkte på Skirbekk, G. (1998): ««Din tanke er fri...» – om å grunnge det rettslege vern av ytringsfridom» i Skirbekk, G.: *Vit og vitenskap*. Fagbokforlaget, s. 88–128.

<sup>19</sup> NOU 1999: 27, s. 243.

<sup>20</sup> Jf. Grunnloven § 100 første og andre ledd.

<sup>21</sup> Inngrepsvurderingen etter EMK er utformet på en annen måte enn i Grunnloven og fordrer som for de fleste andre menneskerettsbestemmelser at det foretas en vurdering av om de såkalte inngrepsvilkårene er oppfylt, dvs. om inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar et lovlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, dvs. om det er forholdsmessig.

Grunnloven ble avlagt ved det tidligere høyesterettsjustitiarius Tore Schei har kalt en «høflighetsvisitt», før domstolene brukte rettspraksis fra EMD for å foreta interesseavveininger.<sup>22</sup>

Etter forespørsel fra kommisjonen oppdaterte Kierulf vinteren 2022 analysen med en undersøkelse av høyesterettssaker fra 2012 til 2021. I kun tre av til sammen 22 saker som reiste ulike ytringsfrihetsspørsmål, ble § 100 brukt som en del av det rettslige resonnementet i premissene. EMK artikkel 10 ble brukt i 14 av de 22 sakene. Tendensen er altså fortsatt at Grunnlovens ytringsfrihetsparagraf i svært beskjeden grad anvendes som rettskilde i saker om ytringsfrihet i Høyesterett. EMK og EMD-praksis framstår som den viktigste rettskilden.<sup>23</sup>

Grunnlovens premiss om at ytringsfrihetens begrunnelser må hensyntas i spørsmål om når man kan gjøre inngrep i ytringsfriheten, har altså ikke vært særlig operativt i rettspraksis. Henvisningen til begrunnelsene i Grunnloven kan allikevel ha hatt andre funksjoner, herunder en prinsipiell og pedagogisk effekt. I det følgende redegjøres det for de ulike begrunnelsene.

### 3.3.3 Sannhetssøken – den feilbarlige fornuft

Ytringsfriheten er nødvendig for menneskets søken etter de beste svarene. Framsatte påstander kan kun korrigeres i møte med andre argumenter og perspektiver.

Dette er kjernen i det såkalte sannhetsprinsippet. Begrepet er lett villedende: Det er ikke sannheten som sådan, men menneskets *søken* etter sannhet som ytringsfriheten skal beskytte. Ikke alle sannheter er evige. Nettopp derfor trengs det ytringsfrihet for å sikre at nye erkjennelser og ny viten kommer ut og fram.

Filosofen John Stuart Mill framførte det som trolig er det mest kjente forsvaret for sannhetsprinsippet i sitt verk *Om friheten* fra 1859. Mill argumenterer for at ytringsfrihet bidrar til sannhetssøken på tre måter. For det første maner Mill til intellektuell ydmykhet; selv om vi er temmelig sikre på at vi har rett i en sak, så kan vi faktisk ta feil. Derfor er det viktig at vi ikke forbyr våre meningsmotstandere å ytre det som muligens er sant. For det andre kan en ytring som i det store og hele er langt fra sannheten, inneholde det Mill

kaller «en del av sannheten». Denne delen bør vi ikke risikere å gå glipp av. For det tredje kan ytringer som ikke er sanne, ha en såkalt anti-dogmatisk funksjon: Når vi blir utfordret på det vi tror på og holder for sant, unngår vi å få en intellektuell sløv tilnærming til det vi diskuterer, selv om vi har rett. Vi skjerper oss i møte med usanne ytringer.<sup>24</sup>

Fri søken etter sannhet er en forutsetning for vitenskap. Historisk har sannhetsprinsippet vært nært knyttet til vitenskapsidealet og også blitt sett på som den viktigste begrunnelsen for ytringsfrihet.<sup>25</sup> Essensen er en innsikt i hvordan mennesket får tilgang til sannhet: De aller fleste mennesker er fornuftige, samtidig er vi alle feilbarlige. Dette gjelder også de flinkeste og smarteste blant oss. Vi kan alle ta spektakulært feil, og i mange tilfeller har vi ingen innsikt i det selv. Ytringsfelleskapet er det beste vern mot feil og den sikreste måten å dyrke fram sannhet på. Derfor trenger vi et fritt ordskifte.

Sannhet kan framstå som et vidløftig begrep. For å forstå rekkevidden av prinsippet, kan det være nyttig å trekke et skille mellom begrepene sannhet, argumentativitet og normativitet. Begrepet sannhet brukes gjerne om empiriske forhold. Enten var x antall mennesker til stede under for eksempel en presidentinnsettelse, eller så var y antall til stede. Selv om mange kan ha ulike meninger om dette, finnes det ett riktig svar.

Sannhetssøken dreier seg også om argumentativitet, det vil si jakten på det beste argument. Alle går inn i en diskusjon med partsinteresser. Det er uunngåelig, men partsinteressene må kvalifiseres gjennom argumentativitet. Man kan ikke argumentere for vindkraft ved å si at man har en svoger som eier vindmøller. Det vil si, det kan man gjøre, men det vil ikke bli oppfattet som et relevant argument.

Normativitet handler ikke om å komme fram til svar på hvordan ting *er*, men hvordan ting *bør* være: Hva vi bør gjøre, og hvordan vi bør forme samfunnet for å skape mest mulig rettferdighet. Også her trengs ytringsfriheten for å kunne søke etter de beste svarene.

Sannhetsprinsippet bør i alle tilfeller forstås som et kollektivistisk forsvar for ytringsfrihet. Det er som kollektivt vi mennesker er best egnet til å søke sannhet. Prinsippet har en noe idealistisk karakter. Ikke alle er interessert i å søke sannheten når de ytrer seg. Det betyr ikke at deres ytringer skal forbyes. Det ligger innebygd i det frie

<sup>22</sup> Schei er sitert i Kierulf, A. (2012). Hvilken rolle spiller Grunnloven § 100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis? *Lov og rett*, vol. 51(3), s. 131–150.

<sup>23</sup> Notat fra Kierulf til kommisjonen, ikke publisert.

<sup>24</sup> Mill, J. S (1859/2010). *Om friheten*. Vidarforlaget. S. 64.

<sup>25</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004). S. 18.

ytringsrommet at ytringene kan overprøves og derfor bør møtes med ytringer, ikke forbud.

Man bør heller ikke legge til grunn en utopisk forståelse av hvordan mennesker søker etter sannhet. Den individuelle sannhetssøken vil i mange tilfeller være preget av irrasjonalitet, asymmetriske maktforhold, ulik ressurstilgang og andre begrensninger. Vi er ikke alle alltid rasjonelle eller har tilgang til all informasjon når vi gjør oss opp våre meninger. Dette gjør ytringsfriheten desto viktigere. At vår tilgang til sannhet er begrenset, tilsier at vi kontinuerlig trenger å høre fra hverandre.

### 3.3.4 Individets frie meningsdannelse

Ytringsfrihet er et grunnlag for vår personlige frihet. Vi har frihet til å dele våre tanker og til å ta imot andres, og i kraft av denne friheten utvikles vi som selvstendige mennesker. Vi blir til i møte med andre. Det er gjennom dialog med andre vi erkjenner hva vi selv mener og står for.

Denne begrunnelsen for ytringsfriheten kalles gjerne autonomiprinsippet, eller det den forrige kommisjonen kalte «individets frie meningsdannelse».<sup>26</sup> Dels handler denne om å utvikle seg selv som en person som står for noe, og dels om å få muligheten til å uttrykke den man er. Ordet 'meningsdannelse' sikter nettopp til en prosess hvor man går fra å ikke være klar over sine egne verdier eller å ha gjennomtenkte meninger på et område, til å ha det.

Ytringsfrihet handler ikke om retten til å ytre seg uten å bli motsagt. Man har rett til å ytre seg nettopp for å bli motsagt. Det er i møte med andre, ikke minst meningsmotstandere, man utvikler sine egne meninger. Autonomiprinsippet forstås gjerne som et individualistisk forsvar for ytringsfriheten: Det handler om enkeltmenneskets rett til å ytre seg fritt. Men det ligger altså et tydelig sosialt element i kjernen av denne begrunnelsen. Idealet er et individ som møter andre mennesker, lytter til dem og bryter meninger med dem i en sosial kontekst.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Garton Ash, T. (2016). *Free Speech: Ten Principles for a Connected World*. London: Atlantic Books. S. 73, og Warburton, N. (2009). *Free Speech: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. s. 16–17.

<sup>27</sup> I NOU 1999: 27 formuleres dette idealet med begrepet «det myndige menneske», som har en «refleksiv identitet». Idealet er ment å overskride individbegrepet man finner i den individualistiske rettighetstradisjonen som gjerne forbindes med USA, og den såkalte kommunitaristiske tradisjonen hvor individet er underordnet fellesskapet. Jf. NOU 1999: 27, s. 21–22.

Som sannhetssøken, behøver heller ikke meningsdannelsen være begrunnet i, eller begrenset til, rasjonelle prosesser der saklige argumenter møtes og kraften i de bedre argumenter vinner fram. Meningsdannelsen kan godt tenkes å være drevet av følelser eller intuisjon.<sup>28</sup> Det sentrale poenget er også her at vi trenger offentlighetens felles fornuft for at meningsdannelsen skal fungere.

Evnen til innlevelse i andres situasjon, er en viktig del av denne meningsdannelsesprosessen. Kan man ha legitime oppfatninger og meninger om noe man selv ikke har direkte erfaring med eller har kjent på kroppen? Denne tanken bør snus på hodet: Jo mer mangfoldig et samfunn er, desto viktigere er det at så mange som mulig har evnen til å kunne sette seg inn i perspektiver man ikke har erfaring med, eller å forstå dem som står langt fra en selv, enten det er i alder, kjønn, verdisyn eller andre forhold.

Prinsippet om fri meningsdannelse peker ikke bare på verdien av å danne sine meninger, men også verdien av å uttrykke dem.<sup>29</sup> Gjennom ytringsfriheten får man mulighet til å vise omverdenen hvem man er: «Jeg er en sånn person som setter disse verdiene høyt».

### 3.3.5 Demokrati – informasjonsfrihet, meningsutveksling og kontroll

Det er umulig å se for seg et demokrati uten ytringsfrihet. Uten åpenhet og kritisk debatt kan man ikke kalle det et folkestyre.

Den forrige ytringsfrihetskommisjonen knyttet denne demokratiforståelsen særlig til Karl Poppers klassiske bok om *Det åpne samfunn og dets fiender*.<sup>30</sup> Idealet kan spores tilbake til antikken: Demokrati er folkestyre. Forvaltningen av makten ligger i hendene på de mange, ikke de få.

Skal forvaltningen ligge i hendene på de mange, må de mange ha rett til å delta gjennom å ytre seg fritt. Ytringene kommer forut for det formelle demokratiet. Det formelle demokratiet kan ikke fungere uten den åpenheten og kritikken ytringsfriheten legger til rette for. Britene uttryk-

<sup>28</sup> Som psykologisk forskning har demonstrert, er dette i stor grad tilfelle. Jf. for eksempel Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind*. Vintage og Kahneman, D. (2013). *Tenke fort og langsomt*. Pax.

<sup>29</sup> Dette aspektet har stått særlig sterkt i forfatterskapet til den amerikanske rettsteoretikeren C. Edwin Baker, se for eksempel Baker, C. E. (1989). *Human Liberty and Freedom of Speech*. Oxford University Press. s. 47–51.

<sup>30</sup> Popper, K. (1945/1995). *The Open Society and its Enemies*. Routledge.



ker dette som *voice before vote*: Først må man finne sin stemme, så kan man avlegge en stemme.

Det er talende at den antikke historikeren Herodot brukte det greske ordet for ytringsfrihet – *isegoria* – synonymt med demokrati. Ordrett betyr *isegoria* «lik rett til å adressere forsamlingen.»<sup>31</sup>

Ytringsfrihetens betydning for demokratiet kan oppsummeres gjennom tre nøkkelpunkter: informasjonsfrihet, offentlig meningsutveksling og offentlighet som kontroll.<sup>32</sup>

*Informasjonsfrihet* og *informasjonskrav* sikrer at borgerne får kunnskap om de politiske beslutningsprosessene. Grunnloven sikret åpenhet i parlamentets diskusjoner allerede i 1814. Norge har en lang tradisjon for åpenhet i retten og i politiske møter, og med offentleglova sikres nordmenn innsyn i forvaltningen. For at de politiske prosessene i representative demokratier skal skje i tråd med demokratiske idealer, må informasjonsfriheten være en toveisprosess. De folkevalgte må få informasjon om hva slags holdninger, ønsker og verdier som finnes hos velgerne. Samtidig må velgerne få informasjon om hva slags program politikerne går til valg på, og hvilke fakta de bygger sine standpunkt på.

*Den offentlige meningsutvekslingen* er et grunnleggende kjennetegn ved et demokrati. Dette er viktig av to grunner. For det første: Hvis demokratiet skal skape så gode politiske beslutninger som mulig, må alle argumenter bringes til torgs. Bare på denne måten kan man tilside sette de argumentene som bør bli det, og de som fortjener å løftes fram, kan bli løftet fram. Her ser vi et tydelig slektskap mellom demokratiprinsippet og sannhetsprinsippet. For det andre har det en verdi i seg selv at alle er med og bestemmer. Dette er også en del av individets frie meningsdannelse.<sup>33</sup> Kun gjennom ytringsfriheten kan hver og en av oss ha mulighet til å meddele våre politiske ønsker og verdier.

Ytringsfriheten har også en *kontrollfunksjon* i et demokrati. Svaret på det gamle Platon-inspi-

rente spørsmålet «hvem vokter vokterne?» er at det til sjuende og sist er borgerne i fellesskap som sørger for at maktutøverne er underlagt kontroll.<sup>34</sup> Dette skal borgerne gjøre, godt hjulpet av pressen, den fjerde statsmakt.

Makthaverne i moderne demokratier er flere enn kun de folkevalgte. Dommere og byråkrater har makt, det har for eksempel også journalister, kapitaleiere, næringslivsledere og akademikere. Folkevalgte kan stilles til ansvar og avsettes ved valg. Vi har ikke samme mulighet til å bytte ut de ikke-valgbare maktutøverne. Dette viser nødvendigheten av en fri og åpen debatt og en velfungerende demokratisk infrastruktur som kontrollinstans.

### 3.3.6 Toleranse – å leve med mangfold

#### 3.3.6.1 Om toleranse- og mangfoldsprinsippet

Kommisjonen mener at det i dag er behov for å anerkjenne en fjerde, selvstendig begrunnelse for ytringsfriheten som utfyller de tre klassiske: toleranse- og mangfoldsprinsippet.

Ytringsfrihet muliggjør at vi møter holdninger og synspunkter vi er uenige i, og at vi over tid lærer å akseptere at disse synspunktene finnes selv om vi måtte være grunnleggende uenige i dem. I noen tilfeller vil vi også akseptere eller la oss overbevise av meninger og holdninger som vi tidligere avviste.

Dette resonnementet baserer seg på en antakelse om at vi mennesker har en tendens til å ville innskrenke ytringsfriheten for mennesker med holdninger vi ikke er enige i. Ytringsfriheten bidrar til å undertrykke denne impulsen. Ytringsfriheten trener vår evne til å tåle – *tolerere* – det *mangfoldet* av meninger som eksisterer i samfunnet.

Uten toleranse kan ikke demokratiet bestå. Alternativet til toleranse er vold eller undertrykkelse. Mennesker som er grunnleggende uenige med hverandre, må kunne leve sammen uten å havne i vedvarende, fysisk konflikt med hverandre. Uten vern om toleranse som grunnverdi vil samfunnet utvikle seg i autoritær retning fordi meningsmangfoldet forsvinner.

Mangfold (pluralisme) og toleranse er allerede innarbeidede begreper i rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Når EMD begrunner hvorfor ytringsfriheten er en grunnleggende forutsetning for et demokratisk

<sup>31</sup> Grekerne opererte med to begrep som korresponderer med ytringsfrihet: *parrhesia* og *isegoria*: Bejan, T. M. (2017, 2. desember). The Two Clashing Meanings of 'Free Speech'. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/two-concepts-of-freedom-of-speech/546791/>

<sup>32</sup> Her bygger kommisjonen på inndelingen i NOU 1999: 27, s.23–24.

<sup>33</sup> Den amerikanske rettsteoretikeren Ronald Dworkin formulerer et forsvar for ytringsfriheten hvor han kombinerer demokrati- og autonomiprinsippet. Se Dworkin, R. (2009). «Foreword.» i Hare, I. og Weinstein, J. (red.), *Extreme Speech and Democracy*. Oxford University Press. S. v–ix.

<sup>34</sup> Wolff, J. (2006). *An Introduction to Political Philosophy. Revised Edition*. Oxford University Press. S. 69.

samfunn, viser den til pluralisme og toleranse. Domstolen har uttalt om artikkel 10 i EMK at ytringsfriheten:

«is applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that **pluralism, tolerance** and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’.»<sup>35</sup>

Samtidig framhever EMD at det kan være nødvendig å rettslig begrense ytringer som fremmer intoleranse (se punkt 3.3.6.4).

### 3.3.6.2 Om begrepene toleranse og mangfold

Ordet toleranse kommer fra det latinske *tolerantia* som betyr å tåle eller holde ut noe. Det innebærer at toleranse er en holdning man inntar overfor noe man i utgangspunktet er skeptisk til. Å være tolerant overfor noe eller noen, medfører derfor en form for fordømmelse. Når man tolererer noe, godtar man noe man helst skulle sett at verden var foruten.<sup>36</sup>

Dette er den opprinnelige betydningen av ordet toleranse. I senere tid har ordet for mange fått et annet innhold. Toleranse brukes også som uttrykk for anerkjennelse eller til og med feiring av andres verdier som like verdifulle som ens egne.<sup>37</sup>

Samme mangetydighet finnes for begrepet mangfold. Ordet betyr enkelt definert bare variasjon eller mangesidighet.<sup>38</sup> Også dette ordet er vanlig å anvende normativt, som et uttrykk for viktigheten av å verdsette variasjon.<sup>39</sup> Dette gjøres for eksempel innen pedagogikken og i arbeidslivs- og kulturpolitikken, der mangfoldsbegrepet er mye brukt.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Se oppsummeringen i *NIT S.R.L. mot Moldova* (28470/12, 5. april 2022, storkammer), avsnitt 177. (kommisjonens utheving).

<sup>36</sup> Ref. første ledd i Store norske leksikons definisjon: «en holdning som en aktør kan ha overfor noe som aktøren i utgangspunktet er negativt innstilt til.» Sagdahl, M. S.: Toleranse – overbærenhet i *Store norske leksikon på snl.no*. Hentet 11. april 2022 fra [https://snl.no/toleranse\\_-\\_overb%C3%A6renhet](https://snl.no/toleranse_-_overb%C3%A6renhet) Se også Svendsen, L.F.H. (2019). *Hva er toleranse?* Civita. S. 7.

<sup>37</sup> For en kritisk diskusjon av denne bruken av ordet, se for eksempel Furedi, F. (2013). *On Tolerance. A Defence of Moral Independence*. Continuum.

<sup>38</sup> Mangfold. (u.å.). I *Det norske akademis ordbok*. Hentet 30. mai 2022. <https://naob.no/ordbok/mangfold>

Historisk er toleransebegrepet forbundet med håndtering av religiøst mangfold. Det finnes eksempler på religiøs toleranse fra antikkens Hellas til Romerriket, fra tidlige kinesiske og japanske sivilisasjoner til Det ottomanske riket. Toleranse var i tidlige tider en politisk handling fra herskeren: Han kunne godta, eller la være å godta, at ulike religiøse minoriteter i det hele tatt fikk lov til å eksistere i samfunnet han hersket over.<sup>41</sup>

Som de andre begrunnelsene for ytringsfrihet, ble også det moderne toleransebegrepet særlig utviklet gjennom opplysningstiden. 1500- og 1600-tallets Europa var preget av religionskriger, der avvikere fra den vedtatt rette kristne tro ble forfulgt, utvist og massakrert. Fra 1500-tallets Sebastian Castellio til John Locke på 1600-tallet og Montesquieu, Voltaire og Kant i påfølgende århundrer ble det formulert resonnementer om hvordan opplyst toleranse var et instrument for frigjøring fra religiøse dogmer og en oppskrift på fredelig mangfold.<sup>42</sup> Voltaire formulerte det slik: «Hvis bare én religion var tillatt i England, ville det vært fare for despoti, hvis det var to ville de skåret over strupene på hverandre, men det er *mangfold*, og de lever alle i fred og fordragelighet».<sup>43</sup>

### 3.3.6.3 Ytringsfrihetens betydning for toleranse og mangfold

Koblingen mellom ytringsfrihet, toleranse og mangfold går langt tilbake i historien, men har fått fornyet relevans og styrke de siste årene. Som resultat av prosjektet *Free Speech Debate*, en slags

<sup>39</sup> Ett eksempel på hvordan ordet gis en normativ betydning, er Oslo kommunes definisjon av mangfold i prosjektet Oxlo: «Mangfold handler om retten til møte andre mennesker som den man er, uten å møte diskriminering.» Oslo kommune: *Hva mener vi med mangfold og inkludering?* Informasjonsside, hentet ut 11. april 2022. <https://www.oslo.kommune.no/oxlo/om-mangfoldsledelse/hva-mener-vi-med-mangfold-og-inkludering/>

<sup>40</sup> Det finnes for eksempel offentlige støtteordninger for økt etnisk mangfold i arbeidslivet. Mangfold er også et sentralt mål i Kulturrådets støtteordninger.

<sup>41</sup> Dette omtales gjerne som *toleration*, som skiller seg fra *tolerance*-begrepet som ble utviklet fra opplysningstiden og framover. Se Lacorne, D. (2019). *The Limits of Tolerance*. Columbia University Press, s.1–2. Religiøs intoleranse var for øvrig del av det norske lovverket fram til 1956, da forbudet mot jesuitters adgang til riket ble opphevet.

<sup>42</sup> Se feks Lacorne, D. (2019) og Furedi, F. (2011) for historiske oversikter.

<sup>43</sup> Oversatt fra Voltaire, brev 6, «On the Presbyterians» i *Letters on England*. Skrevet i 1726–1729. Tilgjengelig hos Project Gutenberg i ebok-utgave. <https://www.gutenberg.org/files/2445/2445-h/2445-h.htm>

global ytringsfrihetskommisjon som ble lansert i 2011, konkluderte den britiske historikeren Timothy Garton Ash med at en fjerde begrunnelse for ytringsfriheten er at den «hjelper oss å leve med mangfold» gjennom å fremme toleranse.<sup>44</sup> Det samme gjorde den danske ytringsfrihetskommisjonen i sin innstilling fra 2020, under overskriften «mangfoldighetshensynet».<sup>45</sup>

Begge bygger sine resonnement på den amerikanske juristen Lee Bollinger og hans bok *The Tolerant Society*, som utforsket koblingen mellom ytringsfrihet og toleranse i en moderne kontekst.<sup>46</sup> Bollinger er særlig opptatt av de psykologiske mekanismene som oppstår i møtet med ytringer man ikke liker. Mennesker har en impuls i retning av intoleranse – en dragning mot ikke å tåle holdninger og verdier vi ikke liker og dermed ville fjerne uttrykkene for dem. Bevissthet om ytringsfriheten bidrar til å dempe den dragningen. Å utøve toleranse er å utøve «ekstraordinær selvkontroll», skriver Bollinger.<sup>47</sup>

Det er naturlig å koble toleranse til mangfold og flerkultur. Et mer mangfoldig og sammensatt samfunn er en viktig årsak til at vi trenger toleranse og aksept for at det uensartede finnes. Globaliseringen og ny teknologi forsterker dette ved at synspunkter som kan være fremmede for mange, synliggjøres for flere enn før. En vid ytringsfrihet kan avverge konflikter som slike avvikende meninger kan skape. Toleranse- og mangfoldsbegrunnelsen er slik sett et uttrykk for idealet om et «uenighetsfellesskap».<sup>48</sup>

Mangfoldet av ytringer setter også ytringsfriheten på prøve ved at flere ytringer kan oppleves støtende eller krenkende av enkeltpersoner og grupper. Toleranse og mangfold kan derfor også brukes som argumenter for inngrep i ytringsfriheten for å beskytte enkelte minoritetsgrupper. Kommisjonen kommer nærmere inn på dette i punkt 3.3.6.4.

Å beherske seg selv betyr ikke at man skal la være å uttrykke sin motvilje. Ordet toleranse forstås ofte som å la være å protestere mot eller til og med bifalle ytringer og verdier man i utgangspunktet er uenig i.<sup>49</sup> Når toleranse brukes som

begrunnelse for ytringsfrihet, er det nyttig å skille mellom juridisk og moralsk toleranse.

Samfunnet og enkeltmenneskene er tjent med en vid juridisk toleranse. Vi skal ikke forby ytringer vi misliker. Det er dette som ligger i den berømte formuleringen som ble tillagt Voltaire fra en av hans biografier: «Jeg er dypt uenig i det du sier, men vil til min død forsvare din rett til å si det.»<sup>50</sup>

Dette er ikke det samme som moralsk toleranse. Man skal ikke vende det andre kinnet til, skriver for eksempel Flemming Rose: «Toleranse forutsetter at man gir uttrykk for sin kritikk, motvilje og til og med hat mot ideer og ytringer man misliker».<sup>51</sup> Å gi uttrykk for uenighet, er et uttrykk for toleranse. Å forsøke å hindre dem man er uenige med i å komme til orde, er derimot intolerant.<sup>52</sup>

#### 3.3.6.4 Toleransens grenser og ytringsfrihetens grenser

Toleransen har grenser. Hvor den juridiske grensen går, varierer fra land til land, fra sak til sak og har variert gjennom historien. I tidlig moderne tid var det gjerne hensynet til statens stabilitet som begrunnet både toleransens nødvendighet og dens begrensning. I dag er det ofte hensynet til minoritetsvern som står i sentrum for debattene.

I hvilken grad bør de intolerante tolereres? Dette er det såkalte toleransens paradoks. Filosofen Karl Popper formulerte det slik:

«Dersom vi er uinnskrenket tolerante, selv mot dem som er intolerante, dersom vi ikke er beredt til å forsvare et tolerant samfunn mot de intolerantes angrep, så vil de tolerante bli tilintetgjort, og toleransen med dem.»<sup>53</sup>

<sup>44</sup> Garton Ash, T. (2016), s. 79

<sup>45</sup> Betænkning nr. 1573. (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Betænkning afgivet av Ytringsfrihedskommissionen*. Justitsministeriet. S. 69–70.

<sup>46</sup> Bollinger, L. (1986). *The tolerant society*. Oxford University Press.

<sup>47</sup> Bollinger, L. (1986) s. 9 og s. 105–144.

<sup>48</sup> Iversen, L.L. (2014). *Uenighetsfellesskap*. Universitetsforlaget.

<sup>49</sup> Dette kommer til uttrykk i andre ledd i Store norske leksikons definisjon: «Aktøren anerkjenner samtidig at det finnes visse grunner til å ikke uttrykke sin negative holdning.» Sagdahl, M. S. Toleranse – overbærenhet i *Store norske leksikon på snl.no*. Hentet 11. april 2022 fra [https://snl.no/toleranse\\_-\\_overb%C3%A6renhet](https://snl.no/toleranse_-_overb%C3%A6renhet)

<sup>50</sup> Voltaire har ikke skrevet dette selv. Det berømte sitatet stammer fra Evelyn Beatrice Halls bok *Friends of Voltaire* fra 1906. Tilgjengelig som ebok her: <https://archive.org/details/cu31924027451032/page/n227/mode/2up> (s. 199).

<sup>51</sup> Flemming R. (2016) *Hymne til friheten*. CappelenDamm, s.157. Rose bruker begrepsparet juridisk og moralsk toleranse, se s. 185.

<sup>52</sup> Jf. for eksempel Øverenget, E. (2018, 10. september). «Det er bekymringsfullt at samfunnsdebatten i økende grad handler om at enkelte bør fratas muligheten til å ytre seg.» *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/wEGdn4/det-er-bekymringsfullt-at-samfunnsdebatten-i-økende-grad-handler-om-at>

Sitatet brukes gjerne i debatter om ytringsfrihetens grenser, også i Norge. Det er blant annet brukt i diskusjoner om hvorvidt demonstrasjoner fra høyreekstremer og rasister bør forbys, og om hvor den rettslige grensen for hatefulle ytringer bør gå.<sup>54</sup> Burde vi ikke kunne beskytte demokratiet ved å undertrykke de som vil ødelegge det, eller beskytte minoriteter ved å undertrykke de som vil nekte dem deres menneskeverd? Det som ikke så ofte refereres, er den neste setningen i Poppers resonnement:

«Med denne formuleringen mener jeg ikke å antyde at vi for eksempel alltid skal undertrykke at intolerante filosofier ytres; så lenge vi kan møte dem gjennom rasjonelle argumenter og holde dem i sjakk gjennom folkemeningen, vil undertrykkelse helt klart være uklokt.»

Så lenge de intolerante kan håndteres ved bruk av fornuftige argumenter og debatt framfor makt, er dette altså å foretrekke, mente Popper. Imidlertid må man i siste instans være villig til å bruke makt og å sette grenser for ytringsfriheten for å beskytte det åpne samfunn mot dem som ønsker å ødelegge det, særlig hvis de tyr til vold eller truer med å gjøre det.<sup>55</sup> Filosofen John Rawls ender på samme konklusjon i *A Theory of Justice*: Et rettferdig samfunn må tolerere de intolerante, ellers blir samfunnet selv intolerant. Men hvis det er grunn til å tro at de intolerante utgjør en reell trussel mot samfunnets sikkerhet og institusjonene som fremmer medborgernes frihet, har samfunnet rett til å beskytte seg.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Paradoxet formuleres i fotnote fire til bind 1, kapittel sju i Popper, K. (1945/1995), s. 293. Kommisjonens oversettelse.

<sup>54</sup> Noen eksempler: Bahar, N., Bangstad, S., Emberland, T., Kohn, E. og Lysaker, O. (2017, 23. august). «Etter Kristiansand og Charlottesvill: Ønsker vi at nazister fritt skal marsjere i norske byer?» i *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/jGQOq/etter-kristiansand-og-charlottesvill-oensker-vi-at-nazister-fritt-ska>; Fjørstad, L. (2020, 23. juli). «Et tolerant samfunn må være intolerant overfor intoleranse.» i *Trønderdebatt* <https://www.tronderdebatt.no/et-tolerant-samfunn-ma-vare-intolerant-overfor-intoleranse/o/5-122-1458> og Stalsberg, L. (2020, 2. september). «Hva gjør vi med fiender av det åpne samfunn?» i *Agenda Magasin* <https://agendamagasin.no/kommentarer/gjor-fiender-apent-samfunn/>

<sup>55</sup> Popper diskuterer videre i fotnoten i hvilke tilfeller det kan være riktig å være intolerant mot de intolerante. Se også Pettersen, A. (2017, 19. September). «Toleransens selvmoderske paradoks.» *Humanist*. <https://www.humanist.no/2017/09/toleransens-selvmoderske-paradoks/>

<sup>56</sup> Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice. Revised edition*. The Belknap Press of Harvard University Press, s. 190–194.

Samme type resonnement finner man i uttalelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD):

«[T]olerance and respect for the equal dignity of all human beings constitute the foundations of a democratic, pluralistic society. That being so, as a matter of principle it may be considered necessary in certain democratic societies to sanction or even prevent all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance ..., provided that any 'formalities', 'conditions', 'restrictions' or 'penalties' imposed are proportionate to the legitimate aim pursued.»<sup>57</sup>

Domstolen legger altså til grunn at det etter omstendighetene kan være nødvendig å sanksjonere eller hindre ytringer som fremmer hat og intoleranse, forutsatt at dette ivaretar kravene til menneskerettslige inngrep. Hvor grensene skal gå, avgjøres av domstolen i hvert enkelt tilfelle konkret, men vil i samfunnet for øvrig måtte være gjenstand for løpende debatter.

Det følger også av EMDs praksis at en del rent sjikanøse eller hatefulle ytringer ikke har noe vern overhodet.<sup>58</sup> Ytringsfriheten må dessuten avvies mot andre rettigheter, som vernet mot diskriminering. Dette innebærer at staten har menneskerettslige forpliktelser til å beskytte minoritetene mot noen slike ytringer.

I slike tilfeller vil toleranse- og mangfoldsargumentet kunne anvendes som et argument for å gjøre inngrep i ytringsfriheten for å sikre det rettsfilosofen Jeremy Waldron omtaler som «verdigheten» til alle mennesker. En slik verdighet er en forutsetning for å kunne leve i et pluralistisk samfunn. For Waldron er dette et argument for at man må ha noen presist utformede straffebestemmelser som rammer de mest alvorlige hatefulle ytringene, fordi minoriteter er avhengige av at storsamfunnet viser at de er beskyttet.<sup>59</sup>

I Norge er spørsmål om hvor disse grensene skal gå særlig synlig i diskusjonene om straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. Denne bestemmelsen viser hvordan samfunnets toleranse for mange typer ytringer, også de ubehagelige, møter en grense utformet av hensyn til mangfoldet.

<sup>57</sup> *Erbakan mot Tyrkia* (59405/00, 6. juli 2006), avsnitt 56.

<sup>58</sup> Både fordi det avgrenses mot dem etter EMK artikkel 17, men også fordi EMD i enkelte saker legger til grunn at rent sjikanøse ytringer ikke er omfattet av vernet etter EMK artikkel 10. Se mer om dette i kapittel ti.

<sup>59</sup> Waldron, J. (2012). *The Harm in Hate Speech*. Harvard University Press.

### Boks 3.1 Toleranse og det liberale dilemma

«Det liberale dilemma» er et av filosofen Hans Skjervheims mest kjente essay. En kjernesetning lyder slik: «Når dei liberale prinsippa vert sette absolutt, forvandlar det heile seg til illiberalitet.» Dette er en innsikt som utfyller Poppers toleranseparadoks.

Det liberale dilemma forstås ofte synonymt med toleranseparadokset: I hvilken grad skal vi la de illiberale slippe til i liberalitetens navn? Hvor stor frihet skal vi gi til dem som vil ha ufrihet?

Forstått slik, hviler det en selvtilfreds ro over bruken av begrepet. De liberale, det er oss. De illiberale og autoritære, det er de andre. I Skjervheims resonnement ligger det derimot en underliggende uro. Han drøfter problemet som ligger hos oss, de liberale. Hvis vi selv definerer våre egne standpunkt som de liberale, kan dette brått slå over i ekskluderingsmekanismer: De

andre er farlige, fordi de er illiberale. Deres meninger hører ikke hjemme i debatten.

Slik argumentasjon er utbredt og dukker stadig opp i debatter der meningsmotstandere stemples som «mørkemenn» eller «intolerante». Logikken kan oppsummeres med budskapet hos en leserbrevinnsender da debatten om en bispeutnevning var på sitt heteste: Vi vil ha en åpen og tolerant kirke. Få de konservative ut!

Dilemmaet illustrerer at toleranse i ordets egentlige forstand er et vern for minoriteter, i betydningen de som har upopulære meninger hos flertallet i debatten. Setter man som premiss for debatter at deltakerne må være liberale, ender man opp med selv å være illiberal.

Kilde: Sørbø, J.I. (2015, 9. september). «Liberal intoleranse». *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/debatt/2005/09/30/liberal-intoleranse/>

Kommisjonen diskuterer denne avveiningen grundigere i kapittel ti om straffbare ytringer.

Toleranse- og mangfoldsargumentet har altså betydning på to ulike måter. For at vi som samfunn skal romme et mangfold av verdier og samtidig være funksjonsdyktig, kreves toleranse og aksept for andres ytringer selv om vi synes de er usmakelige, og at de sårer og krenker. Ytringsfriheten er grunnleggende for å lykkes med dette. Men, hensynet til toleranse og mangfold tilsier også at det må være noen juridiske yttergrenser for ytringsfriheten, for å beskytte alle menneskers verdighet.

### 3.4 Ytringsfrihetens begrunnelser i møte med en ny offentlighet

Vi har aldri hatt større rom for ytringsfrihet enn vi har i dag. Det blir stadig enklere å uttrykke seg og motta informasjon, sammenlignet med tidligere. De fleste av oss kan være våre egne redaktører og publisister og gjøre tankene våre tilgjengelige for alle i hele verden i samme øyeblikk som vi formulerer dem. Samtidig: Like enkelt kan vi spre hat, drapstrusler og overgrepbilder.

Den digitale revolusjonen påvirker prosessene ytringsfriheten er ment å verne, altså ytringsfrihetens begrunnelser. Hva dette betyr for regulering av og tilrettelegging for ytringsfriheten, er

en sentral diskusjon i denne utredningen. I dette avsnittet pekes det kort på noen viktige utviklingstrekk som utdypes og diskuteres nærmere i senere kapitler.

For det første har den digitale utviklingen endret ytringsfrihetens infrastruktur. Mens de fleste offentlige ytringer for få år siden ble vurdert og redigert av redaktører, er de i dag sortert og presentert av algoritmer. Internett og sosiale medier er blitt den grunnleggende infrastrukturen for offentlig debatt. Utfordringene med for eksempel sjikane, feilinformasjon og skjult påvirkning på nettet, gjør det nødvendig å se på infrastrukturen med et nytt blikk og vurdere hvordan den bør reguleres. Dette er tema for kapittel sju, åtte og ni i utredningen.

For det andre har digitaliseringen svekket skillet mellom offentligheten og den private sfæren. For at det offentlige rom skal fungere, må det også eksistere et privat rom, fritt for innsyn og inngrep. Hvis staten og kommersielle selskaper har fullt innsyn i folks privatliv, kan vi få et totalitært samfunn basert på en overvåkningsøkonomi. Dit er vi ikke kommet. Men offentligheten har vokst enormt og blitt mer fragmentert og kompleks, og det som ytres digitalt, registreres og overvåkes, både av private og statlige aktører. Dette diskuteres nærmere i kapittel sju.

For det tredje står den opplyste offentlige samtalen under press. Ytringsfrihetens klassiske

begrunnelser tar utgangspunkt i et rasjonelt og idealisert perspektiv på hvordan den offentlige samtalen bør fungere. Debatter på nett er ikke nødvendigvis preget av argumenterende samtaler der deltakerne underbygger sine standpunkter og justerer seg i møte med bedre motargumenter. En lang rekke norske mediehus har de siste årene valgt å stenge sine kommentarfelt, stort sett med begrunnelsen at det er vanskelig å legge til rette for en tilstrekkelig saklig debatt. Disse erkjennelsene utfordrer et viktig premiss for ytringsfrihetens begrunnelse: at den styrker demokrati, sannhetssøken og fri meningsdannelse gjennom «deliberasjon» (åpen, saklig debatt) der kraften i de bedre argumenter vinner fram. Dette utdypes i kapittel fire og 12.

Ideen om deliberativt demokrati (samtaledemokrati) forbindes gjerne med den tyske filosofen og samfunnsforskeren Jürgen Habermas. Hans teori om forholdet mellom demokrati og offentlighet har hatt stor innflytelse også på norsk tenkning rundt ytringsfriheten, ikke minst gjennom utredningen fra den forrige ytringsfrihetskommisjonen.

Habermas' teori er kritisert for å være naiv, idealistisk eller urealistisk.<sup>60</sup> Det er likevel ikke en forutsetning for dette rammeverket at alle som ytrer seg, søker sannheten og det beste argument. Når man trer inn i en debatt, må man uansett legge vekt på det argumentative for å vinne fram. For å nå fram i debatten bør man presentere argumenter som er allmenne og som dermed kan prøves nettopp som argumenter, ikke løse påstander.

Aktørene kan hver for seg ha ulike motiver, kunnskap og varierende grad av rasjonalitet. De kan dessuten ha svært ulike interesser. Offentligheten er også en kamparena der ulike interesser, pasjoner og identiteter støter mot hverandre.<sup>61</sup> Målet trenger ikke være enighet. Men straks vi begynner å argumentere, fanges vi uansett i en slags fornuftens nett.<sup>62</sup> Dette nettet formes i offentligheten, i det felles rommet vi skaper for diskusjon. Offentligheten skal sikre en felles fornuft, selv om vi hver for oss kan være lite fornuftige.

<sup>60</sup> Se for eksempel Moe, H. m.fl. (2019). *Informerte borgere?* Universitetsforlaget, s. 17.

<sup>61</sup> Dette har særlig vært Chantal Mouffes kritikk mot Habermas. Se for eksempel Mouffe, C. (2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. [https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_72.pdf](https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf)

<sup>62</sup> Uttrykket «fornuftens nett» er hentet fra Jakobsen, K. (2016). *Etter Charlie Hebdo*. Press, s. 247.

Habermas' teori om kommunikativ handling flytter altså rasjonalitetsideen fra enkeltmenneskene til et kommunikativt fellesskap. Forutsetningen er at den offentlige samtalen tilstreber å følge visse prosedyrer og legges til rette for gjennom en god demokratisk infrastruktur.<sup>63</sup>

### 3.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

#### 3.5.1 De klassiske begrunnelsenes begrensninger

Ytringsfrihetens begrunnelser har stått seg godt gjennom flere hundre år. Ytringsfrihet er fortsatt avgjørende for å kunne finne gode svar felles og enkeltvis på kompliserte utfordringer, vedlikeholde et velfungerende demokrati og gi folk muligheten til å utvikle egne meninger. Kommisjonen er enig med den forrige ytringsfrihetskommisjonen i at det er viktig å kjenne ytringsfrihetens begrunnelser for å kunne forsvare friheten. Selv om disse begrunnelsene ikke så ofte aktivt brukes som en del av konkrete rettslige avveininger, har de en viktig bevisstgjørende og pedagogisk funksjon.

Det har vært få innvendinger mot inkluderingen av ytringsfrihetens begrunnelser i Grunnloven § 100. Enkelte motforestillinger er imidlertid reist:

I høringsrunden etter utredningen fra den forrige kommisjonen ble det innvendt at «kommisjonen generelt synes å ha for stor tillit til det offentlige roms evne til selvregulering av ytringsfrihet, til medienes rolle og til publikum eller den kritiske leser».<sup>64</sup> De tre prosessene kommisjonen ønsket å skrive inn i Grunnloven har en idealistisk karakter, og i praksis virker mekanismene ofte annerledes. Dette er ikke blitt mindre tydelig i årene som er gått etter at Grunnloven ble endret. Mange ytringer bidrar ikke til sannhetssøken, demokrati eller fri meningsdannelse. Det er heller ikke slik at saklig argumentasjon alltid preger den offentlige samtale. Dette betyr likevel ikke at ytringer som ikke svarer til ytringsfrihetens begrunnelser, bør forbys.

Heller ikke den forrige kommisjonen mente dette. Like fullt skal de tre prinsippene fungere som rettesnor for hvilke ytringer som skal ha særlig beskyttelse. Dette formuleres slik i Justisdepartementets tolkning: «Dersom ytringsfri-

<sup>63</sup> Formulert blant annet hos Svensson, T. (2018). *Ludvig Holbergs retorikk*. Doktoravhandling, UiB, s. 66.

<sup>64</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 20–21.

heten ikke fremmer, men er til hinder for de formål den skal tjene, vil den imidlertid lettere kunne begrenses.»<sup>65</sup>

Slik kan den forrige kommisjonens tydelige vektlegging av det rasjonelle og argumentative (såkalt diskursive ytringer) som ytringsfrihetens kjerneområde innebære en fare for at andre typer ytringer ikke får en like klar beskyttelse. Satt på spissen kan ytringsfriheten slik den begrunnes i Grunnloven § 100, framstå som en «diskursfrihet».<sup>66</sup>

Kunstneriske uttrykk, eller for den saks skyld pornografi eller ytringer av tilsynelatende privat natur, er eksempler på ytringer som ikke åpenbart kan begrunnes med deres bidrag til sannhetsøken, demokrati eller individets frie meningsdannelse.

Riktignok argumenterte den forrige ytringsfrihetkommisjonen for hvorfor pornografi angår den frie meningsdannelse, og at datidens rettslige begrensninger på pornografi grep forstyrrende inn i denne prosessen.<sup>67</sup> Den argumenterte også for at kunsten «kan tjene så vel åpenheten som sannheten».<sup>68</sup>

Det er likevel innvendt at måten ytringsfriheten er begrunnet, kan medføre et begrenset forsvaret for eksempel for ytringsfrihet i kunsten.<sup>69</sup> Kunstneriske ytringer er ikke nødvendigvis kjennetegnet av saklig argumentasjon. Kunst er like fullt ytringer som bør ha krav på vern slik politiske eller vitenskapelige ytringer har det. Kommisjonen diskuterer forholdet mellom kunst og ytringsfrihetens begrunnelser nærmere i kapittel 14.4.

Kommisjonen mener toleranse og mangfold utfyller de klassiske, diskursorienterte prinsippene som ytringsfriheten skal sikre, og reflekterer mer av den faktiske funksjonen ytringsfrihet har. Den trener oss i å tåle et mangfold av holdninger og synspunkter som vi kan være dypt uenige i. Sammen med de klassiske begrunnelsene gir derfor toleranse og mangfold en mer helhetlig forståelse av verdiene som skaper et åpent og demokratisk samfunn.

<sup>65</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 18.

<sup>66</sup> Denne kritikken er fremmet i Holst, C. & Molander, A. (2009). *Freedom of Expression and Freedom of Discourse. Examining a Justificatory Strategy*. I Kierulf, A. & Rønning, H.: *Freedom of Speech Abridged?* Nordicom, s. 35–49.

<sup>67</sup> NOU 1999: 27, pkt. 6.3.4.3, side 157–160.

<sup>68</sup> NOU 1999: 27, s. 32.

<sup>69</sup> Se Holst, C. & Molander, A. (2009) og Jakobsen, K. (2016) side 268–269.

### 3.5.2 Vurdering av eventuell endring av Grunnloven

Verdiene toleranse og mangfold har vært styrende for mye av kommisjonens arbeid og ligger til grunn for flere av utredningens vurderinger og anbefalinger. I mandatet er kommisjonen bedt om å «[l]egge til rette for en bred offentlig debatt om temaet for utredningen» ved å innhente erfaringer og synspunkter underveis i arbeidet med rapporten. Kommisjonens ambisjon er at rapporten også kan føre til en åpen og opplyst offentlig samtale om ytringsfriheten i tiden framover.

Den forrige kommisjonen understreket at en konkretisering av hvorfor ytringsfrihet er viktig, ville bidra til at ytringsfriheten ikke bare ble et abstrakt prinsipp, og at dette ville virke bevisstgjørende, både for lovgiver og i den allmenne debatten. Slik vi har redegjort for i kapittel 3.3.6, mener denne kommisjonen at å inkludere toleranse og mangfold som begrunnelse for ytringsfriheten, vil gi en oppdatert forståelse av hvorfor ytringsfrihet er så viktig i et mangfoldig samfunn, og hvorfor ytringsfriheten i noen tilfeller må begrenses.

Dette har en verdi i seg selv, uavhengig av om begrunnelsene er nedfelt i grunnlovsteksten eller ei. Kommisjonen tar ikke stilling til om toleranse og mangfold bør skrives inn i § 100 andre ledd. Å fremme et slikt grunnlovsforslag ligger utenfor kommisjonens mandat – i motsetning til den forrige ytringsfrihetkommisjonens mandat, der en revisjon av grunnlovsvernet var hovedoppgaven. Denne kommisjonen ble bedt om å ta utgangspunkt i Grunnloven § 100 i vårt arbeid.<sup>70</sup> Av den grunn har ikke kommisjonen foretatt noen nærmere utredning av spørsmålet om en mulig grunnlovsrevisjon der for eksempel begrunnelsene for ytringsfriheten kunne vært utvidet.

Toleranse og mangfold står sentralt som begrunnelser for ytringsfriheten etter EMK, slik at begrensninger i ytringsfriheten allerede i dag må forsvares i lys av disse verdiene. En utvidelse av begrunnelsene for ytringsfriheten i Grunnloven § 100 andre ledd vil dermed neppe ha stor betydning for håndhevelsen av grensene for ytringsfriheten i praksis. Kommisjonen mener det er mye som taler for at en revisjon av begrunnelsene kan være tjenlig, men fremmer ikke noe kon-

<sup>70</sup> Se også til sammenligning for eksempel Domstolskommisjonens og Valglovutvalgets mandater, der utvalgene eksplisitt fikk i oppdrag å vurdere behov for endringer i Grunnloven.

kret forslag til endring av Grunnloven § 100 andre ledd.

Kommisjonen har blant annet sett hen til at Lønning-utvalget, som forberedte den store grunnlovsrevisjonen i 2014, ikke foreslo å gjøre noen endringer i § 100. Utvalget påpekte enkelte utfordringer med måten § 100 er formulert på, og skisserte en revidert ordlyd, men fremmet ikke et konkret forslag fordi utvalget mente det kunne by på utfordringer for Stortinget å samle seg om et nytt kompromiss om ytringsfrihet i Grunnloven.<sup>71</sup>

Kommisjonen slutter seg til Lønning-utvalgets vurdering og mener dessuten at bestemmelsen rent språklig ikke er så enkel å forstå som den burde være. Det er videre grunn til å spørre seg om bestemmelsens kompleksitet er en av grunnene til at den er lite brukt i rettspraksis. Som vist i punkt 3.3.2 er det kun i et fåtall saker at Grunnloven § 100 er brukt som en del av det rettslige resonnementet i premissene når Høyesterett behandler ytringsfrihetssaker. De substansielle drøftelsene bygger i hovedsak på EMK artikkel 10.

Om et par år er den reviderte ytringsfrihetsbestemmelsen 20 år. I den anledning mener kommisjonen det bør gjøres en evaluering av bestemmelsen, der forslag til revisjon bør inngå i mandatet. En slik utredning bør for det første vurdere om den rettslige intensjonen med å inkludere ytringsfrihetens begrunnelser i § 100 er blitt oppnådd. For det andre bør den vurdere en forenkling av bestemmelsens ordlyd slik at paragrafen blir mer tilgjengelig som rettighetsbestemmelse. Et slikt arbeid bør også vurdere om toleranse og mangfold bør skrives inn som supplerende begrunnelser i Grunnloven § 100 andre ledd. Dette vil synliggjøre at inngrep i ytringsfriheten må kunne forsvares opp mot verdien av toleranse og mangfold.

### 3.5.3 Fravær av reguleringer vil kunne utfordre ytringsfriheten

Tradisjonelt har ytringsfrihetens begrunnelser slik de er beskrevet ovenfor, grovt sett blitt brukt som argumenter for fravær av reguleringer. «Egentlig er det et spørsmål om toleranse», skriver den forrige ytringsfrihetskommisjonen i sitt kapittel om ytringsfrihetens begrunnelser. «I et fritt samfunn, med det frie samfunns mangfold, må man i stor grad tåle hva flertallet ikke liker. Misnøye med visse ytringer gir ikke i seg selv noen tilstrekkelig grunn til å forby dem».<sup>72</sup>

Det er her snakk om reguleringer av ytringer som sådan, altså hva det skal være tillatt å ytre og ikke. Samfunnet unngår reguleringer av ytringer for å sikre et størst mulig ytringsrom hvor meninger kan brytes mot hverandre for å sikre sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

For den forrige kommisjonen var det et sentralt poeng at dette forutsetter et godt utbygd offentlig rom. «[J]o bedre det offentlige roms institusjoner er bygd ut, jo bedre kan ytringsfriheten fremme sannhet, demokrati og den frie meningsdannelse. Begrensninger blir altså mindre nødvendige i en slik kontekst», understreket kommisjonen.<sup>73</sup>

For å skape et godt utbygd offentlig rom er det nødvendig med reguleringer av den infrastrukturen som utgjør dette rommet. En ny digital offentlighet der ytringsrommet i stor grad er styrt av plattformer som verken staten eller norske borgere har eierrådighet over, reiser nye spørsmål om hvordan dette skal gjøres. Kommisjonen mener fravær av reguleringer nå kan utfordre verdiene ytringsfriheten er ment å verne.

Infrastrukturkravet som kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 sjette ledd, viser at ytringsfriheten også pålegger staten positive plikter til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette innebærer en forpliktelse til å støtte opp om arenaene hvor ytringsfriheten utøves. Men hensynet til ytringsfriheten tilsier også et behov for å regulere infrastrukturen for at ordskiftet skal bli tilstrekkelig «åpent og opplyst» og dermed kunne fremme toleranse og mangfold.

Det er for det første ikke gitt at et uregulert internett der utenlandske trollfabrikker kan operere i det skjulte, gir mer *demokrati*. Omfattende innsamling av persondata som kan selges og benyttes politisk, bidrar ikke nødvendigvis til et fritt og åpent demokrati.

For det andre vil ytringsfrihet som begrunnelse for å sikre *personlig autonomi* ikke fungere hvis algoritmene fører til at man utelukkende presenteres for perspektiver man er enig i, og som bekrefter det man allerede vet eller antar fra før.

For det tredje vil en uregulert offentlighet med et vesentlig innslag av desinformasjon redusere ytringsfrihetens evne til å sikre menneskers mulighet for *sannhetssøken*.

Rammene for ytringsfriheten må fastsettes slik at begrunnelsene for ytringsfriheten ivaretas der den utfolder seg. Om vi ikke har effektive regule-

<sup>71</sup> Dokument 16 (2011–2012) s. 162.

<sup>72</sup> NOU 1999: 27, side 35.

<sup>73</sup> NOU 1999: 27, side 25.



ringer som sikrer for eksempel transparens om plattformsselskaperes forretningsmodeller, en balansert markedsmakt og effektive systemer for å identifisere desinformasjon, vil ikke disse prosessene kunne ivaretas i en digital offentlighet.

Det er derfor kommisjonens oppfatning at ytringsfrihetens begrunnelser krever mer aktive grep og pålegger staten flere positive plikter for å ivareta en åpen og opplyst offentlig samtale i møte med en ny offentlighet. Dette er nødvendig for å fremme alle de fire begrunnelsene for ytringsfriheten. Kommisjonen kommer med flere anbefalinger til hvordan slike reguleringer bør utformes i kapittel sju og åtte.

### 3.5.4 Ansvar for ytringsfrihetens infrastruktur

Den forrige ytringsfrihetskommisjonen navnga sin utredning etter første ledd i Grunnloven § 100: «Ytringsfrihed bør finde Sted.» Denne kommisjonen henter sin tittel fra sjette og siste ledd: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for *en åpen og opplyst offentlig samtale*.»

Hvordan kan vi legge til rette for en mest mulig åpen og opplyst offentlig samtale? Dette spørsmålet har vært en rød tråd i kommisjonens diskusjoner og preger denne utredningen.

Sjette ledd i Grunnloven § 100 kalles som nevnt gjerne infrastrukturkravet eller -ansvaret.<sup>74</sup> Dette ble tatt inn i Grunnloven etter forslag fra den forrige ytringsfrihetskommisjonen. Kravet skal synliggjøre statens ansvar for individers og gruppers faktiske ytringsmulighet. Staten har et ansvar for å utvikle og vedlikeholde det offentlige rom gjennom finansiering av skoler og universiteter, støtte til medier og kultur, bibliotek, ulike organisasjoner osv.<sup>75</sup>

Også andre ytringsfrihetsbestemmelser etablerer positive forpliktelser for statene. For eksempel pålegger FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) en rekke tiltak statene må gjennomføre for å sikre ytrings- og informasjonsfriheten til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette omfatter

<sup>74</sup> NOU 1999: 27, s. 10 og 35f; St.meld. nr. 26 (2003–2004), s. 153–157. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen brukte begrepet *infrastrukturansvaret* i sin formulering på side 36. Senere er det blitt vanligere å omtale dette som et krav til staten.

<sup>75</sup> Kommisjonen går dypere inn i infrastrukturkravet blant annet i kapittel fire om ytringsfrihetens rettslige rammer.

ikke bare et vern mot inngrep (negative forpliktelser), men også en rekke positive tiltak som statene bør iverksette, for eksempel å tilrettelegge for bruk av tegnspråk, tilgjengeliggjøre informasjon osv.

Norge har en godt utbygd støtte til og gode rammevilkår for presse, kultur, utdanning og organisasjonsliv. Samtidig er rammevilkårene for ytringsfriheten drastisk endret på få år. Svaret på de nye utfordringene ligger ikke primært i forbud mot og innskrenkninger av gitte typer ytringer, men i å legge til rette så ytringsfriheten kan fungere enda bedre i det nye landskapet. I stor grad handler de mange debattene om ytringsfrihet ikke om ytringsfriheten som rettslig størrelse, men om ytringskultur og dermed den reelle ytringsfriheten: hvilke sett av verdier, normer og holdninger som utgjør rommet for hva som oppfattes som akseptabelt å ytre, og hvordan de uttrykkes.<sup>76</sup>

Å legge til rette for en god ytringskultur er ikke bare et *krav* medborgerne skal stille til staten. Det er et *ansvar* som hviler på flere: på de private selskapene som leverer og administrerer den tekniske infrastrukturen for dagens offentlighet, på institusjonene som utgjør landskapet offentligheten opererer i, fra skoleverk til ungdomsklubber og operahus, og på oss alle som mer eller mindre informerte, engasjerte og rasjonelle medborgere.

### 3.6 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Anbefaling til offentlige myndigheter:

- Regjeringen bør initiere en evaluering av Grunnloven § 100. Mandatet til en slik evaluering bør omfatte:
  - en kartlegging av om formålet med å inkludere ytringsfrihetens begrunnelser i § 100 er blitt oppnådd.
  - en vurdering av bestemmelsens ordlyd og om den kan forenkles slik at den blir mer tilgjengelig som rettighetsbestemmelse.
  - en vurdering av om toleranse- og mangfoldsprinsippet bør skrives inn som begrunnelse for ytringsfriheten i Grunnloven § 100 andre ledd.

<sup>76</sup> Ytringskultur behandles nærmere i kapittel seks.

## Kapittel 4

# Ytringsfrihetens rettslige rammer

### 4.1 Innledning

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerett som beskytter muligheten til å ytre seg, forholde seg taus og til å motta ytringer og informasjon. Det er også en rettighet som er sentral i realiseringen av andre menneskerettigheter, som forsamlingsfrihet, foreningsfrihet, religionsfrihet og retten til utdanning.

Retten til ytringsfrihet var en av de grunnleggende frihetene som ble inntatt i Grunnloven i 1814. Vernet av ytringsfriheten er senere styrket ved grunnlovsreform, internasjonale menneskerettskonvensjoner og lovendringer.

I dette kapitlet gjennomgås først rettslige utgangspunkt og rammer for ytringsfriheten i Grunnloven og etter internasjonal rett. Deretter følger en oversikt over de mest sentrale lovbestemmelsene som griper inn i og begrenser ytringsfriheten.

Kommisjonen er i mandatet bedt om å utrede rammene for ytringsfrihet i dagens samfunn, inkludert de juridiske rammene. Vi ble ikke eksplisitt bedt om å utrede alle begrensningene av ytringsfriheten i lovverket. Det ville i så fall være en omfattende oppgave. Den danske ytringsfrihetkommisjonen hadde en slik rettslig utredning i sitt mandat, og ba alle danske departementer sende inn lister over alle innskrenkninger i ytringsfriheten på sine ansvarsområder. Dette endte i en 87 sider lang liste.<sup>1</sup> Den danske kommisjonen konkluderte med at det i Danmark finnes minst 425 lovbestemte begrensninger av ytringsfriheten, fordelt på 84 lover.<sup>2</sup>

Dette er en påminnelse om at ytringsfriheten ikke er absolutt. Det finnes en lang rekke begrensninger av ytringsfriheten også i Norge. Mange av dem er selvsagte, få av dem diskuteres særlig i offentligheten. For eksempel finnes det

over 200 bestemmelser om taushetsplikt alene i det norske lovverket.<sup>3</sup>

Gjennomgangen i dette kapitlet er ikke ment å være en uttømmende oversikt over alle bestemmelser som griper inn i ytringsfriheten. Det er likevel nødvendig å sette ytringsfriheten inn i en rettslig kontekst. Med utgangspunkt i EMK artikkel 10 (2) belyses de begrunnelser som kan være legitime for å begrense ytringsfriheten, slik også den forrige ytringsfrihetkommisjonen gjorde.<sup>4</sup>

### 4.2 Grunnloven

#### 4.2.1 Generelle utgangspunkter

Grunnloven inneholder grunnleggende regler for vår statsform og politiske system, og oppstiller grenser og forpliktelser for staten. Grunnloven skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.<sup>5</sup> Staten har plikt etter Grunnloven til å respektere og sikre menneskerettighetene, både de som står i Grunnloven og de som følger av traktater om menneskerettigheter som Norge har forpliktet seg til å følge, på det nivået de er gjennomført i norsk rett.<sup>6</sup>

Staten skal ikke bare la være å krenke menneskerettighetene, men har også en plikt til å ta positive skritt for å hindre at andre krenker rettighetene. Domstolene plikter å håndheve menneskerettighetene og å sørge for at eventuelle menneskerettsbrudd blir reparert.<sup>7</sup>

Grunnloven er den øverste rettskilden i det norske rettssystemet. Det vil si at Grunnlovens

<sup>1</sup> Ytringsfrihedskommisjonen, *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark* (betænkning nr. 1573, 2020), s.771–858

<sup>2</sup> Ytringsfrihedskommisjonen (2020), s. 18.

<sup>3</sup> Norsk Journalistlag (2017). *Norsk Journalistlags taushetspliktundersøkelse*. 25. september 2017, punkt 4.3.4. <https://www.nj.no/nyheter/inflasjon-i-taushetsplikt/>

<sup>4</sup> NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted». *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Justis- og politidepartementet. Kapittel 6.

<sup>5</sup> Grunnloven § 2.

<sup>6</sup> Grunnloven § 92; HR-2016-2554-P, avsnitt 70 (behandlet i EMD: *Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Norsk Transportarbeiderforbud (NTF) mot Norge* (45487/17, 10. juni 2021)

<sup>7</sup> Jf. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (Roma 4. november 1950, EMK), artikkel 13

### Boks 4.1 Grunnloven § 100

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

### Boks 4.2 Grunnloven hindret blokkering av russiske medier

Forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven ble aktualisert våren 2022 da regjeringen skulle ta stilling til om Norge skulle følge EU og blokkere de russiske mediene Russia Today (RT) og Sputnik som en del av sanksjonene mot Russland. De to mediene var sentrale redskap for russiske myndigheter for å spre propaganda om krigen i Ukraina.

Den norske regjeringen valgte å ikke sensurere de russiske kanalene, og viste spesielt til at Grunnloven stiller svært høye krav for å kunne innskrenke ytringsfriheten, og at det var vanskelig å se at disse russiske medieaktørene utgjorde en slik trussel mot grunnleggende samfunnsinteresser i Norge at det kunne forsvare forhåndssensur. Statsminister Jonas Gahr Støre presiserte i et skriftlig svar til Stortinget om saken at den norske Grunnloven synes å gi noe sterkere beskyttelse mot forhåndssensur enn EMK artikkel 10 og EUs pakt om fundamentale rettigheter artikkel 11.

Kilde: Sak nr. 4 [13:18:22]. Redegjørelse av kultur- og likestillingsministeren om ytringsfrihet og pressefrihet og om nåsituasjonen og måloppnåelsen i mediepolicen 2022. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse-om-mediopolitik-og-ytringsfrihet/id2910315>; Dokument nr. 15:1912 (2021–2022). Skriftlig spørsmål fra Erna Solberg (H) til statsministeren, Besvart: 04.05.2022 av statsminister Jonas Gahr Støre.

bestemmelser, herunder § 100 om ytringsfrihet, skal gå foran alminnelig lovgivning, forskrifter, instruksjoner mv. hvis det oppstår konflikt.

#### 4.2.2 Grunnloven § 100

Ytringsfriheten har vært beskyttet av Grunnloven siden 1814, den gangen under betegnelsen «Trykkefrihet».<sup>8</sup> I 2004 fikk vi en revidert ytringsfrihetsbestemmelse i Grunnloven, basert på forslag fra den forrige ytringsfrihetskommisjonen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Om bakgrunnen for § 100 i 1814, se Tusest, B.S & Borvik, B. (2021). «§ 100» i Mestad, O. og Michalsen, D. (red.). *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Universitetsforlaget. s. 1055–1094, se punkt 2–3. <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-123>

<sup>9</sup> St.meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endring av Grunnloven § 100*. Justis- og politidepartementet og Innst. S. nr. 270 (2003–2004). Endringene som har vært etter dette har ikke vært av substansiell karakter, se senest endringen i Innst. 255 S (2017–2018).

Første ledd i bestemmelsen fastslår det prinsipielle utgangspunktet om at det skal være ytringsfrihet.<sup>10</sup> Dette betyr frihet til å ytre seg, frihet til å forholde seg taus og frihet til å motta ytringer (informasjonsfriheten).

Bestemmelsen beskytter den materielle ytringsfriheten, det vil si retten til å ytre seg uten å bli holdt rettslig ansvarlig i etterkant. Denne retten er ikke absolutt, og andre ledd åpner for inngrep forutsatt at disse har hjemmel i lov og lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse».

<sup>10</sup> På nynorsk heter det «Ytringsfridom skal det vere». I samsvar med etablert språkbruk i Grunnloven skal «bør» i bokmålsversjonen forstås som «skal», jf. Dokument 19 (2011–2012) *Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk*, punkt 3.4.3.

Bestemmelsens tredje ledd gir et særlig sterkt vern for «[f]rimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand». Her er terskelen for inngrep høyere – det kan bare settes «klart definerte grenser» for slike ytringer og det må foreligge «særlig tungtveiende hensyn» holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser. «Frimodige ytringer» er ytringer som faller inn under kjerneområdet av hva ytringsfriheten beskytter, som ytringer om politikk og andre saker av offentlig interesse. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen beskrev dette som ytringer som «det kan kreves både mot og uavhengighet for å fremsette» og siktet særlig til kritiske ytringer på tvers av den etablerte oppfatning eller på tvers av autoriteter.<sup>11</sup>

Mens den materielle ytringsfriheten gir et vern mot ansvar i etterkant, skal den formelle ytringsfriheten sikre at ytringer får framsettes. I § 100 beskyttes dette i fjerde ledd, som forbyr forhåndssensur eller andre forebyggende forholdsregler. Grunnlovens system er altså et etterfølgende ansvar for ytringer.

Etter fjerde ledd gjelder det visse unntak fra forbudet mot forhåndssensur. Det kan benyttes dersom det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder, og det kan iverksettes brevsensur innenfor anstal-

ter. Forbudet mot forhåndssensur er ikke et absolutt hinder for at domstolene, i helt spesielle tilfeller, kan gripe inn på forhånd mot en ytring, for eksempel ved å forby et tv-program eller en medieomtale ved kjennelse. Dette kalles midlertidig forføyninger, og disse gjelder inntil en retts sak er avgjort. Men terskelen for at domstolene kan nedlegge et slikt forbud, er svært høy. Dette er nærmere behandlet i punkt 4.4.9.

I femte ledd beskytter Grunnloven også informasjonskravet som en del av ytringsfriheten. Det gjelder retten til innsyn i statens og kommunens dokumenter (offentlighetsprinsippet) og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer (møteoffentlighetsprinsippet). Begrensninger i informasjonskravet må ha lovhjemmel og begrunnes i hensyn til personvernet eller andre tungtveiende grunner.

Videre skal statens myndigheter tilrettelegge for «en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette omtales gjerne som «infrastrukturkravet» i Grunnloven og framgår direkte av sjette ledd. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen beskrev det som «et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom», der individer og grupper skal sikres en faktisk ytringsmulighet. I motsetning til de andre delene av ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven, som innebærer juridiske rettigheter og plikter, er infrastrukturkravet

<sup>11</sup> NOU 1999: 27, punkt 10.3.4.

### Boks 4.3 Infrastrukturkravet

Etter sjette ledd i Grunnloven §100 skal staten legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Kjernen i infrastrukturkravet er at det ikke er nok at staten lar være å gripe inn i ytringsfriheten, den skal aktivt vedlikeholde og utvikle det offentlige rom slik at det finnes kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale. Tanken er at hvis en eller flere av de tre helt avgjørende prosessene for ytringsfrihet (sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse) ikke fungerer som forutsatt, må det primære tiltaket være styrking av prosessene ved positive virkemidler. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen påpekte at man i stedet for å forby verbale angrep på posisjoner, handlinger og holdninger burde legge forholdene til rette for at de som angripes kan komme til orde – og nå fram til den samme allmennhet – med sine versjoner av virkeligheten.

Begrepene «åpen» og «opplyst» skal minne om det ansvaret staten har for at forholdene legges til rette for en bred deltakelse i det offentlige ordskiftet. Dette kan være alt fra å ha en offentlig allmennutdanning for alle, bibliotek, samfunnshus, til ulike støtteordninger innen felt som media, kunst, vitenskap og biblioteker og en utdannings-, forsknings- og kulturpolitikk i vid forstand.

I infrastrukturkravet ligger det også en aktiv informasjonsplikt for staten. Det betyr at staten på noen områder har plikt til å gå ut med informasjon til allmennheten, eller sørge for at andre som sitter på viktig informasjon, har informasjonsplikt.

Kilde: NOU 1999: 27 punkt 10.3.8, St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 7.6.3–7.6.4.

#### Boks 4.4 Grunnloven § 101

Enhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier.

Alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner.

først og fremst et praktisk, institusjonelt og politisk ansvar for staten til å sikre faktisk ytringsmulighet.<sup>12</sup>

#### 4.2.3 Grunnloven § 101

Nært forbundet med ytringsfriheten er foreningsfriheten og forsamlings- og demonstrasjonsfriheten.<sup>13</sup> Disse rettighetene er beskyttet i Grunnloven § 101. Å kunne organisere seg i foreninger, herunder politiske partier, er et viktig virkemiddel for å delta i den demokratiske prosessen. Det samme er muligheten til å uttrykke meninger, tanker og ideer gjennom demonstrasjoner og politiske forsamlinger.

Etter sin ordlyd framstår rettighetene i § 101 som absolutte. Høyesterett har imidlertid slått fast at det er adgang til å gjøre inngrep dersom inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig, etter mønster av EMK artikkel 11.<sup>14</sup>

Foreningsfriheten gjelder alle former for foreninger. Noen typer foreninger har imidlertid et sterkere vern enn andre fordi de også ligger i kjernen av ytringsfrihetens begrunnelser. Et eksempel er politiske partier, som nyter et særlig sterkt vern på grunn av deres betydning for demokratiet.<sup>15</sup> Kommisjonen drøfter spørsmålet om det bør innføres et forbud mot rasistiske organisasjoner i Norge i kapittel 10.6.4.

<sup>12</sup> NOU 1999: 27, punkt 10.3.8 og St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*. Justis- og politidepartementet. Punkt 7.6.1.

<sup>13</sup> Se HR-2022-981-A, avsnitt 20–21. Se også Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, s. 165 og Innst. 186 S (2013–2014), s. 26–27.

<sup>14</sup> HR-2016-2554-P, avsnitt 81–82. Uttalelsen gjelder § 101 første ledd, men det samme må antas å gjelde etter andre ledd.

<sup>15</sup> Allerede før grunnlovfesting av foreningsfriheten mente Høyesterett at mye talte for at retten til å danne politiske partier fulgte av konstitusjonell sedvanerett, se Rt. 1997 s. 1821, på s. 1833. Også etter EMDs praksis nyter politiske partier et særlig sterkt vern, se *Vona mot Ungarn* (35943/10, 9. juli 2013), avsnitt 56.

Også vernet om forsamlingsfriheten gjelder alle former for fredelige forsamlinger – alt fra fester eller konserter i parken, til demonstrasjoner. Men også her har noen typer forsamlinger et sterkere vern enn andre fordi de er så nært knyttet til andre menneskerettigheter, som blant annet ytringsfriheten. Det vil si at terskelen for inngrep heves.<sup>16</sup> Som et utgangspunkt skal det eksempelvis mer til for å begrense retten til å avholde en demonstrasjon enn en konsert.

## 4.3 Internasjonal rett

### 4.3.1 Konvensjoner som beskytter ytringsfriheten – oversikt

I tillegg til grunnlovsvernet er ytringsfriheten beskyttet i en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge er tilsluttet og folkerettslig bundet av. Disse setter rammer for hva lovgivende, utøvende og dømmende makt kan

#### Boks 4.5 Forsamlingsfriheten og pandemi

Forsamlingsfriheten har blitt aktualisert på flere måter de siste årene, ikke minst i forbindelse med utbruddet av covid-19. Gjennom pandemien ble det lagt store begrensninger på den allmenne forsamlingsfriheten, i form av restriksjoner for hvor mange det var lov å møte, både innendørs og utendørs, inkludert i eget hjem.

Ved flere anledninger måtte politiet vurdere demonstrasjoner opp mot bestemmelser i covid-19-forskriften om å forby sammenkomster. Politiet vurderte forskriften opp mot demonstrasjonsfriheten, og landet på at den ikke kunne forsvare et forbud mot demonstrasjonene. «Når grunnlaget for å gripe inn er usikkert, har politiet bare ett valg: å sikre ytringsfriheten ved å la demonstrasjonene få gå som planlagt», skrev politiadvokat i Oslo politidistrikt, Kai Spurkland i et debattinnlegg i Aftenposten.

Kilde: Aftenposten 6. juni 2020: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wPaPy5/det-er-ikke-politiet-som-gir-tillatelse-til-demonstrasjoner-det-er-gr>

<sup>16</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2020). *Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19*. Punkt 9.



#### Boks 4.6 Demonstrasjonsfrihet og klima

Frykten for klimaendringer har fått mennesker til å ta til gatene verden over. I Norge, som i mange andre land, har det både vært arrangert elevstreik og klimabrøl. I tillegg har noen grupper tydd til sivil ulydighet, som klimaktivistgruppen Extinction Rebellion («XR»). Flere av disse aksjonene har havnet i rettsapparatet, der forholdet mellom demonstrasjonsfrihet og hensynet til ro og orden har blitt vurdert.

En av aksjonene endte opp i Høyesterett i 2022. Saken gjaldt aktivister fra Extinction Rebellion som hadde sperret morgentrafikken i Oslo sentrum, og som ble innbrakt av politiet og senere bøtelagt da de nektet å fjerne seg. Høyesterett kom til at inngrepet i ytrings- og forsamlingsfriheten var forholdsmessig. Retten la vekt på at selve kjerneformålet med aksjonen var å lamme trafikken, at det oppsto farlige situasjoner, at politiet ikke var blitt varslet på forhånd og at politiet ikke hadde foretatt seg noe mot demonstrantene som ikke befant seg i veibanen.

Kilde: HR-2022-981-A.

gjøre, og får dermed stor betydning for ytringsfrihetens rettslige rammer i Norge.

FNs menneskerettighetserklæring fastslår at enhver har rett til menings- og ytringsfrihet, og tanke-, samvittighets- og religionsfrihet.<sup>17</sup> Selv om erklæringen ikke er rettslig bindende, er den et sentralt grunnlag for det internasjonale arbeidet for menneskerettighetene, herunder retten til ytringsfrihet.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 gir rettslig beskyttelse av ytringsfriheten.<sup>18</sup> Det samme gjør artikkel 11 i EUs pakt om grunnleggende rettigheter.<sup>19</sup> Bestemmelsene er bygd opp på tilsvarende måte, og har i all hovedsak samme innhold.

<sup>17</sup> FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (10. desember 1948), artikkel 18 og 19.

<sup>18</sup> FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (16. desember 1966, SP-konvensjonen), Den europeiske menneskerettskonvensjonen (Roma, 4. november 1950, EMK).

Mange konvensjoner som skal beskytte menneskerettighetene til særlige sårbare grupper i befolkningen inneholder også egne bestemmelser om ytringsfrihet. Det gjelder for eksempel Barnekonvensjonen, som beskytter barns ytringsfrihet spesielt i artikkel 13. Et annet eksempel er ILO-konvensjonen om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som pålegger statene å sikre at urbefolkninger og stammefolk «i fullt monn [skal] nyte godt av menneskerettigheter og grunnleggende friheter uten hinder eller diskriminering».<sup>20</sup> FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) skal sikre ytrings-, menings- og informasjonsfrihet for personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>21</sup> Kommisjonen kommer tilbake til betydningen av CRPD i kapittel 6.5.1.3.

Enkelte aspekter av ytringsfriheten er i tillegg beskyttet i særskilte konvensjoner. Europarådets konvensjon om rett til dokumentinnsyn i offentlig virksomhet (Tromsø-konvensjonen), trådte i kraft 1. desember 2020 og skal beskytte offentlighetsprinsippet.<sup>22</sup>

Forenings- og forsamlingsfriheten følger blant annet av EMK artikkel 11, FNs menneskerettighetserklæring artikkel 20 og SP artikkel 21 og 22.<sup>23</sup>

De internasjonale konvensjonsbestemmelsene er folkerettslig forpliktende for Norge. Det betyr at Norge har forpliktet seg overfor de andre konvensjonsstatene til å respektere og sikre rettighetene. Fordi det norske rettssystemet er dualistisk, anses imidlertid folkeretten og intern norsk rett for å være to adskilte rettssystemer. Hvilken status rettighetene har i intern norsk rett, vil derfor avhenge av hvorvidt og på hvilken måte de også er tatt inn i det norske rettssystemet.

EMK, SP og Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven, og skal ved motstrid gå foran annen lovgiv-

<sup>19</sup> Se nærmere om pakten i punkt 4.3.5. Om spesialbestemmelsen om kunstnerisk frihet i artikkel 13, se kapittel 14.3.1.

<sup>20</sup> ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (Genève, 27. juni 1989) artikkel 3.

<sup>21</sup> FN-konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (New York, 13. desember 2006, CRPD) artikkel 21.

<sup>22</sup> Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø, 18. juni 2009).

<sup>23</sup> Se også FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (New York, 16. desember 1966, ØSK) artikkel 8; FNs konvensjon om barnets rettigheter (New York, 20. november 1989) artikkel 15; FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (New York, 20. november 1963) artikkel 5 bokstav d; CRPD artikkel 29 (b) og EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 12.

ning.<sup>24</sup> Rasediskrimineringskonvensjonen, som har betydning blant annet for spørsmålet om hatefulle ytringer, er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.<sup>25</sup> Andre konvensjoner kan være gjennomført ved transformasjon, det vil si at alminnelige lovbestemmelser eller andre rettsregler har et innhold som ivaretar forpliktelsene. Utover dette bestemmer flere sentrale lover, blant annet straffeloven, at disse lovene skal anvendes innenfor rammene av folkeretten.<sup>26</sup> Dessuten gjelder det et overordnet tolkningsprinsipp om at norsk rett forutsettes å være i samsvar med folkeretten, slik at domstolene må benytte «alle de muligheter som anerkjente prinsipper for tolkning og anvendelse av rettsregler gir, for å unngå et folkerettsstridig resultat» (presumsjonsprinsippet).<sup>27</sup>

#### 4.3.2 Nærmere om EMK artikkel 10 og praksis fra EMD

EMK artikkel 10 er den internasjonale bestemmelsen om ytringsfrihet som har størst innflytelse på norsk rett på ytringsfrihetsområdet. Når Høyesterett har vurdert saker om inngrep i ytringsfriheten, er det som regel EMK artikkel 10 som er utgangspunktet for vurderingen.<sup>28</sup> Derfor tar den videre utredningen i dette kapitlet først og fremst utgangspunkt i EMK artikkel 10.

En viktig grunn til at EMK artikkel 10 har så stor betydning, er at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har en omfattende rettspraksis om bestemmelsen. Siden EMD ble etablert i 1959 og fram til 2021, har domstolen behandlet 1010 saker som endte med brudd på bestemmelsen. I 2021 var det 85 saker som endte med brudd.<sup>29</sup> Avgjørelsene fra EMD er folkerettslig bindende og statspartene er forpliktet til å rette seg etter dommene i enhver sak de selv er part.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) §§ 2 og 3. Det samme gjelder ØSK og FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner – Kvinnekonvensjonen (18. desember 1979)

<sup>25</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven. *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51) § 5.

<sup>26</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 2. Se også Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 4 og Lov 17. juni 2005 nr. 90 (tvisteloven) § 1-2. Dette omtales gjerne som sektormonisme.

<sup>27</sup> Se bla. HR-2016-2591-A, avsnitt 60–62.

<sup>28</sup> Se feks. HR-2021-526-A, avsnitt 29.

<sup>29</sup> Se EMD (2022). «Violations by Article and State 1959–2021» og «Violations by Article and State 2021». <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports/factsfigures&c=>

<sup>30</sup> EMK artikkel 46.

#### Boks 4.7 EMK artikkel 10

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.
2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolens autoritet og upartiskhet.

EMDs praksis bidrar til å avklare hva som er ytringsfrihetens nærmere innhold og grenser, og har derfor stor betydning også utenfor sakene der den enkelte stat er part. EMDs tolkning av konvensjonen er i praksis bindende i senere saker, også for norske myndigheter.<sup>31</sup>

I tolkningen av artikkel 10 har EMD fastslått at ytringsfriheten utgjør en av de grunnleggende forutsetningene for et demokratisk samfunn og for individenes selvrealisering.<sup>32</sup> Ytringsfriheten beskytter ikke bare positive, ufarlige og likegyldige ytringer, men også de som, slik EMD formulerer det, «fornærmer, sjokkerer eller forstyrrer». Slike ytringer må beskyttes av hensyn til pluralisme, toleranse og overbærenhet, som er en forutsetning for et demokratisk samfunn. For at myndighetene skal kunne gjøre inngrep i ytringsfriheten, krever EMD at det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov.

<sup>31</sup> Selv om avgjørelsene formelt sett ikke har prejudikatsvirkning. Sml. *Hermann mot Tyskland* (9300/07, 26. juni 2012, storkammer), avsnitt 78. For Høyesteretts del, se Rt. 2000 s. 996, på s. 1007, og implisitt Rt. 2015 s. 93, avsnitt 57. Se generelt Aall, J. (2022). *Rettsstat og menneskerettigheter 1*. Fagbokforlaget, s. 44 f.

<sup>32</sup> For dette og det følgende, se oppsummeringen i *NIT S.R.L. mot Moldova* (28470/12, 5. april 2022, storkammer), avsnitt 177.

Ytringsfrihetssaker innebærer som regel kompleks avveining mellom ytringsfriheten og andres rettigheter eller offentlige interesser. EMD har utviklet et subsidiaritetsprinsipp og en lære om statenes skjønnsmargin som har betydning for disse avveiningene. Prinsippene er nylig kodifisert i EMKs fortale gjennom en tilleggsprotokoll.<sup>33</sup> Subsidiaritetsprinsippet innebærer at statene har hovedansvaret for å sikre rettighetene i konvensjonen, mens EMD skal spille en subsidiær rolle. Skjønnsmarginen innebærer at EMD ikke alltid vil foreta en full overprøving, men overlate et visst rom for skjønn til nasjonale myndigheter.<sup>34</sup>

Graden av skjønn vil variere etter hva slags rettighet det er snakk om og hvor alvorlig et inngrep er. For eksempel vil den være mindre hvis det er snakk om forhåndssensur av ytringer eller inngrep i politiske ytringer enn dersom det for eksempel er snakk om inngrep i kommersielle ytringer. Men også her varierer skjønnsmarginen etter hvilke hensyn som begrunner det konkrete inngrepet og sakens omstendigheter for øvrig.<sup>35</sup> Et utviklingstrekk i EMDs praksis de senere årene er at domstolen i en del saker først og fremst legger vekt på om nasjonale myndigheter har bygget sine avgjørelser på relevante vurderingskriterier etter EMK og EMD-praksis og om de har gjort en akseptabel vurdering av sakens fakta.<sup>36</sup> Den skjønnsmarginen som følger av EMDs praksis gjelder for statene, og vil dermed ikke være overførbart til nasjonale domstolars prøving av iverksatte tiltak i en stat.<sup>37</sup>

Noen typer ytringer nyter et særlig sterkt vern etter EMDs praksis. Et eksempel er ytringer om politikk eller andre emner av offentlig interesse. Ifølge EMD er det lite rom for inngrep i denne type ytringer, og statens skjønnsmargin er snever.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Protokoll nr. 15 om endring av Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Strasbourg, 24. juni 2013). Protokollen trådte i kraft 1. august 2021.

<sup>34</sup> Se for eksempel *Delfi AS mot Estland* (64569/09, 16. juni 2015, storkammer), avsnitt 131. Se nærmere Aall, J. (2022), s. 172 f.

<sup>35</sup> Aall, J. (2022), s. 172 f.

<sup>36</sup> *NIT S.R.L. mot Moldova*, (28470/12, 5. april 2022, storkammer) avsnitt 177, med henvisninger til tidligere praksis. Om utviklingen, se Holten, S. (2018). «Har Den europeiske menneskerettsdomstolen endret bruken av skjønnsmarginen i retning av en mer prosessuell kontroll?». *Jussens Venner*, 53 (2), 112–136. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2018-02-02>.

<sup>37</sup> Se HR-2022-718-A, avsnitt 89 med videre henvisninger.

<sup>38</sup> Se blant annet *Baka mot Ungarn* (20261/12, 23. juni 2016, storkammer), avsnitt 159.

Et annet eksempel er saker som omhandler «offentlige vaktbikkjer», og da først og fremst redaktørstyrte journalistiske medier. Mediene, men i en del tilfeller også menneskerettsorganisasjoner, andre interesseorganisasjoner og bloggere, har en særlig funksjon som tilretteleggere for ytringsfrihet. De har sentrale kontrollfunksjoner i samfunnet. Også andre grupper i samfunnet beskyttes særskilt i kraft av deres rolle i et demokrati, som kunstnere og forfattere. Disse bidrar til utveksling av ideer og meninger som er viktige for et demokratisk samfunn. For å kunne ivareta sin samfunnsrolle, trenger de en sterkt beskyttet ytringsfrihet.<sup>39</sup> Begrunnelsen for det sterke vernet er ikke først og fremst ytreren selv, men motakere av ytringene – altså hensynet til informasjonsfriheten. Kommisjonen går nærmere inn på de ulike gruppene og ytringene som har et forsterket vern i kapitlene om redaktørstyrte journalistiske medier (kapittel 12) og ytringsfrihet i kunsten (kapittel 14).

EMD er en rettsutviklende domstol. Domstolen tolker EMK dynamisk og har utviklet en doktrine om at konvensjonen skal tolkes i lys av samfunnsutviklingen.<sup>40</sup> Et område på ytringsfrihetsfeltet der domstolen har utviklet rettsstillingen betydelig de senere årene, er retten til innsyn i offentlige dokumenter.<sup>41</sup> Dette redreggjøres nærmere for i kapittel 11.

#### 4.3.3 Særlig om EMK artikkel 17

Menneskerettighetene skal ikke misbrukes til å undergrave de demokratiske og menneskerettslige prinsipper de er ment å beskytte. Dette er blant annet forutsatt i EMK artikkel 17.<sup>42</sup> Bakgrunnen for bestemmelsen er at konvensjonen ikke skal forstås slik at den forsvarer virksomheter eller handlinger som har til hensikt å krenke andre konvensjonsbeskyttede rettigheter.<sup>43</sup> Forbudet skal hindre totalitære eller ekstremistiske enkeltpersoner eller grupper i å

<sup>39</sup> *Vereinigung Bildender Künstler mot Østerrike* (68354/01, 25. januar 2007), avsnitt 26 og *Müller m.fl. mot Sveits* (10737/84, 24. mai 1988), avsnitt 33–34.

<sup>40</sup> Se for eksempel *S.M. mot Kroatia* (60561/14, 25. juni 2020, storkammer), avsnitt 292.

<sup>41</sup> Se særlig *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* (18030/11, 8. november 2016, storkammer) og Aarli, R. (2021). *Dokumentoffentlighet i straffesaker. En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 73.

<sup>42</sup> Lignende bestemmelser finnes også: Verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 30, SP artikkel 5 og EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 54.

<sup>43</sup> *Perinçek mot Sveits* (27510/08, 15. oktober 2015, storkammer), avsnitt 113



#### Boks 4.8 EMK artikkel 17 Forbud mot misbruk av rettigheter

Intet i denne konvensjon skal kunne bli tolket slik at det innebærer at noen stat, gruppe eller person har noen rett til å ta opp noen virksomhet eller foreta noen handling som tar sikte på å ødelegge noen av de rettigheter og friheter som er fastsatt her, eller til å begrense dem i større utstrekning enn konvensjonen gir anledning til.

utnytte prinsippene i konvensjonen for å fremme sine interesser.<sup>44</sup>

For ytringsfriheten innebærer artikkel 17 at visse ekstreme ytringer ikke nyter noe vern etter artikkel 10 overhodet. I slike saker vil EMD avvise klagen direkte etter artikkel 17. Domstolen har for eksempel brukt artikkelen til å avvise klager om antisemittiske ytringer, ekstremistisk islamisme og terrorpropaganda.<sup>45</sup> EMD har uttalt at artikkelen bare unntaksvis og i ekstreme tilfeller skal anvendes direkte til å avvise ytringsfrihetsklager.<sup>46</sup>

Bestemmelsen kan imidlertid også benyttes mer indirekte som et tolkningsmoment i artikkel 10-vurderinger. Om EMD anvender artikkel 17 direkte eller som tolkningsmoment etter artikkel 10, vurderes fra sak til sak og vil bero på de konkrete omstendighetene. Domstolen har blant annet trukket inn artikkel 17 som tolkningsmoment i saker om holocaustfornektelse.<sup>47</sup>

#### 4.3.4 FNs traktatorganer

Selv om EMDs omfattende rettspraksis medfører at artikkel 10 er den internasjonale ytringsfrihetsbestemmelsen som har størst betydning i norsk rett, er det også andre internasjonale organer som håndhever menneskerettigheter.

FNs menneskerettskonvensjoner har egne komiteer eller traktatorganer. Blant disse er Menneskerettighetskomiteen, Barnekomiteen, Kvinnekomiteen, Komiteen for personer med nedsatt funksjonsevne og Rasediskrimineringskomiteen. Disse komiteene har tre funksjoner. For det første avgir de generelle tolkningsuttalelser om konvensjonsbestemmelser og konvensjonsrelaterte temaer. For det andre må statene med jevne mellomrom rapportere til komiteene om den nasjonale gjennomføringen av konvensjonene. Dette danner grunnlag for en rapport fra komiteene. For det tredje kan komiteene behandle individklager, forutsatt at statene har sluttet seg slike ordninger som følger av tilleggsprotokoller til konvensjonene.

Norge er tilsluttet klageordningene til Menneskerettighetskomiteen, Kvinnekomiteen og Rasediskrimineringskomiteen, men ikke Barnekomiteen og Komiteen for personer med nedsatt funksjonsevne. Komiteene har samlet behandlet 31 saker mot Norge.<sup>48</sup> Av disse har bare én sak dreid seg om ytringsfrihet – Bootboys-saken fra 2005 der Norge ble felt i Rasediskrimineringskomiteen. Bakgrunnen for saken var at Høyesterett hadde frifunnet en nynazist for rasistiske og antisemittiske uttalelser (se boks 4.9).

I de senere årene har Norge fått anbefalinger fra flere av traktatorganene om å styrke bekjempelsen av hatefulle ytringer.<sup>49</sup> Rasediskrimineringskomiteen har også anbefalt et forbud mot rasistiske organisasjoner.<sup>50</sup> Komiteene har dessuten avgitt generelle kommentarer som er av relevans på ytringsfrihetsfeltet.<sup>51</sup>

Høyesterett har i flere saker vurdert hvilken vekt uttalelser fra FN konvensjonsorganer skal ha

<sup>44</sup> *Lawless mot Irland* (No. 3) (332/57, 1. juli 1961), avsnitt 7 (under «The law»), gjentatt i for eksempel *Paksas mot Litauen* (34932/04, 6. januar 2011, storkammer), avsnitt 87.

<sup>45</sup> Se blant annet *M'Bala M'Bala mot Frankrike* (25239/13, 20. oktober 2015), *Belkacem mot Belgia* (34367/14, 27. juni 2017) og *ROJ TV A/S mot Danmark* (24683/14, 17. april 2018).

<sup>46</sup> *Paksas mot Litauen* (34932/04, 6. januar 2011, storkammer), avsnitt 87

<sup>47</sup> *Pastörs mot Tyskland* (55225/14, 3. oktober 2019), avsnitt 37 og 46 og *Perinçek mot Sveits* (27510/08, 15. oktober 2015, storkammer), avsnitt 234, 243 og 280.

<sup>48</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). 2022. *Menneskerettighetene i Norge 2021* (Dokument 6 (2021–2022), s. 57.

<sup>49</sup> Menneskerettighetskomiteen, Concluding observations on the seventh periodic report of Norway (CCPR/C/NOR/CO/7, 25. april 2018), avsnitt 16–17; Rasediskrimineringskomiteen, Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway (CERD/C/NOR/CO/23-24, 2. januar 2019), avsnitt 13–14; Barnekomiteen, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway (CRC/C/NOR/CO/5-6, 4. juli 2018), avsnitt 33 (c) (om hatefulle ytringer mot samiske barn, barn som tilhører romfolket og andre minoritetsgrupper); Kvinnekomiteen, Concluding observations on the ninth periodic report of Norway (CEDAW/C/NOR/CO/9, 22. november 2017), avsnitt 23 (d); Komiteen for personer med nedsatt funksjonsevne, Concluding observations on the initial report of Norway (CRPD/C/NOR/CO/1, 7. mai 2019), avsnitt 28 (c).

<sup>50</sup> CERD, Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway (2019), avsnitt 15–16.

### Boks 4.9 Norge felt i Rasediskrimineringskomiteen

I 2005 behandlet FNs Rasediskrimineringskomite en individklage mot Norge. Klagerne var Det Mosaiske Trossamfunn i Oslo og Trondheim, samt Antirasistisk Senter.

Bakgrunnen for klagen var at lederen for den nynazistiske gruppen Boot Boys, Terje Sjølie, var blitt frifunnet i Høyesterett etter å ha blitt tiltalt for hatefulle ytringer. Tiltalen gjaldt en offentlig tale, der Sjølie blant annet hadde uttalt følgende: «Hver dag raner, voldtar og dreper innvandrere nordmenn, hver dag blir vårt folk og land plyndret og ødelagt av jødene som suger vårt land tomt for rikdom og erstatter det med umoral og unorske tanker». I talen hadde han videre hyllet Rudolf Hess og Adolf Hitler, gitt uttrykk for at de forsamlede kjempet for «et Norge bygget på nasjonal-socialismen» og avsluttet med gjentatte «sieg Heil».

Klagerne hevdet at frifinnelsen innebar et brudd på Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4, som påbyr statene å bekjempe rasehat og rasediskriminering. Komiteen ga klagerne medhold. Komiteen la vekt på at uttalelsene var av en særdeles støtende karakter, og at hensynet til ytringsfriheten derfor ikke kunne tillegges avgjørende vekt.

Kilde: Rt. 2002 s. 1618, CERD/C/67/D/30/2003

i norsk rett.<sup>52</sup> Høyesterett har lagt til grunn at uttalelser fra komiteene ikke er rettslig bindende, men at deres konvensjonstolkninger i utgangspunktet har betydelig vekt som rettskilde. Hvilken

<sup>51</sup> Se Menneskerettighetskomiteens General comment No. 34 om menings- og ytringsfrihet (CCPR/C/GC/34, 12. september 2011) og General comment no. 37 om retten til fredslike forsamlinger (CCPR/C/GC/37, 17. september 2020); Rasediskrimineringskomiteens General recommendation No. 35 om bekjempelse av rasistiske hatytringer (CERD/G/GC/35); og Barnekomiteens General comment No. 25 om barns rettigheter i den digitale sfæren (CRC/C/GC/25, 2. mars 2021), som behandler retten til informasjon og ytringsfrihet i del VI, punkt A–B.

<sup>52</sup> Se bl.a. om FNs menneskerettskomité Rt-2008-1764 avsnitt 81 (plenum); om barnekomiteen Rt-2009-1261 avsnitt 40-44, Rt-2015-1388 avsnitt 150 flg. (plenum), HR-2018-2096-A avsnitt 14 og HR-2019-2301-A avsnitt 78; om CRPD-komiteen HR-2016-1286 avsnitt 29–30 og HR-2016-2591-A avsnitt 46–48, jf. også HR-2022-350-A avsnitt 38.

vekt som skal legges på uttalelsene, avhenger blant annet av hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. Et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som et råd om optimal praksis.<sup>53</sup>

### 4.3.5 EU- og EFTA-domstolen

Ytringsfriheten er vernet i EUs pakt om grunnleggende rettigheter fra 2009.<sup>54</sup> Pakten tilhører de øverste rettskildene i EU-retten, men er ikke en del av EØS-avtalen og derfor ikke rettslig bindende for Norge. Den kan likevel få betydning i norsk rett, særlig dersom det er snakk om rettigheter som har parallell beskyttelse i EMK.<sup>55</sup>

Dette innebærer at EU-domstolens og eventuelt EFTA-domstolens tolkninger av pakten kan få betydning i norsk rett.<sup>56</sup> Også indirekte kan domstolens praksis om pakten få betydning, dersom den legges til grunn av EMD i tolkningen av EMK.<sup>57</sup>

EU-retten inneholder også direktiver og forordninger som regulerer sider ved ytringsfriheten, og som er tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. I kapittel 8.4.2 redegjør kommisjonen nærmere for EU-regler som regulerer ansvar for ytringer på nettet, og gir også en oversikt over forslaget til en ny forordning om digitale tjenester (Digital Services Act). For tolkningen av disse direktivene og forordningene vil praksis fra EU- og EFTA-domstolen være sentral.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Rt. 2009 s. 1261, avsnitt 41–44, som også er fulgt opp i blant annet Rt. 2012 s. 1985 (plenum), avsnitt 136 og Rt. 2015 s. 1388 (plenum), avsnitt 151–152. Se videre for eksempel Bårdsen, A. (2017). «Betydningen i norsk rett av FN-komiteens uttalelser i individuelle klagesaker». *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 130(2–3), s. 160–187. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2017-02-03-02>. Se også Hellerslia, T.A. 2018. «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse». *Jussens Venner*, 53(2), s. 71–111, se særlig s. 74–75. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3126-2018-02-01>.

<sup>54</sup> Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter (2016/C 202/02).

<sup>55</sup> Se Fredriksen, H. H. og Mathisen, G. (2022). *EØS-rett*. 4. utg., Fagbokforlaget, s. 82 f og mer detaljert Fredriksen, H.H. (2013). Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten. *Jussens Venner*, 48(6), s. 371–399. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2013-06-0> Etter EU-pakten art. 52 nr. 3 skal slike rettigheter ha samme betydning og omfang som etter EMK, allikevel slik at EU-retten kan gi en mer omfattende beskyttelse.

<sup>56</sup> Sml. HR-2016-2554-P, avsnitt 113.

<sup>57</sup> Sml. for eksempel *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland* (931/13, 27. juni 2017, storkammer), avsnitt 70 f.

## 4.4 Inngrep i ytringsfriheten

### 4.4.1 Generelt om inngrep

Vernet av ytringsfriheten i Grunnloven og internasjonale konvensjoner legger begrensninger på det handlingsrommet myndighetene har til å regulere ytringer. Ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt. Staten kan gjøre inngrep i – eller begrense – ytringsfriheten, forutsatt at visse inngrepsvilkår er oppfylt. Et inngrep er altså noe annet enn en krenkelse av ytringsfriheten. En slik krenkelse er det først dersom et inngrep ikke oppfyller disse inngrepsvilkårene.

Inngrep i ytringsfriheten kan være av ulike karakterer. De mest alvorlige og inngripende er bestemmelser som åpnet for straff mot ytringer. Men også andre sanksjoner, som erstatningskrav og tap av rettigheter, utgjør inngrep som kan ha stor betydning for ytringsfriheten. Andre eksempler er konsesjonsplikt for kringkasting og ransaking av journalistisk materiale.

Både Grunnloven og EMK åpner for inngrep i ytringsfriheten. Inngrepsvilkårene er ulikt formulert, men kan oppsummeres som et krav om at inngrepet må ha hjemmel i lov, at det må ivareta et lovlig formål og at det må være nødvendig i et demokratisk samfunn, det vil si at det må være forholdsmessig.

I det følgende gjennomgås ulike lovbestemmelser som griper inn i ytringsfriheten. Formålet er å sette ytringsfriheten inn i en rettslig kontekst. Gjennomgangen tar utgangspunkt i formålene som er listet opp i ytringsfrihetsbestemmelsen i EMK (se boks 4.7). Overordnet kan man sonde mellom inngrep der formålet er å beskytte andres rettigheter og inngrep der formålet er å ivareta ulike offentlige interesser.<sup>58</sup> Gjennomgangen er strukturert ut ifra denne sondringen.

### 4.4.2 Vern av andres rettigheter – særlig om retten til privatliv

Ytringsfriheten kan begrenses av hensyn til andres rettigheter. Mange ytringsfrihetssaker i domstolene handler om avveiningen mellom ytringsfrihet og retten til privatliv. Retten til privat-

<sup>58</sup> Se eksempelvis HR-2021-2403-A. Saken gjaldt avveiningen mellom personvern og allmenn informasjon, knyttet til publisering av informasjon om leger og annet helsepersonell på nettstedet legelisten.no. Høyesterett trakk veksler på praksis fra EU-domstolen, se blant annet avsnitt 54 og 63.

<sup>59</sup> Sml. NOU 1999: 27, s. 105.

### Boks 4.10 EMK artikkel 8 Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

liv er vernet både i Grunnloven, EMK og andre internasjonale konvensjoner.<sup>60</sup>

Privatlivsbegrepet favner vidt og har ingen uttømmende definisjon.<sup>61</sup> Det vil si at retten til privatliv kan begrunne inngrep i ytringsfriheten på flere ulike måter. Vern av andres omdømme og beskyttelse av fortrolige opplysninger er to sider ved vernet av privatliv som skal behandles i de to påfølgende punktene.

Et overordnet utgangspunkt i saker som berører forholdet mellom ytringsfriheten og privatlivsvernet, er at det må treffes en rimelig balanse mellom de to rettighetene. De to rettighetene anses som likeverdige. Det betyr at hvis en sak kommer opp for EMD, skal det ikke ha noen betydning om klagen gjelder ytringsfriheten eller retten til privatliv. Dersom en avis har blitt domfelt for ærekrenkninger i norske domstoler og klager saken inn for EMD som en ytringsfrihetssak, så skal vurderingen være den samme dersom resultatet hadde vært motsatt i nasjonale domstoler og det var den påstått ærekrenkede som klaget inn saken for brudd på retten til privatliv. I likhet med ytringsfriheten, innebærer retten til privatliv også positive plikter for staten.<sup>62</sup> Det vil si at staten noen ganger ikke bare har adgang til, men også en *plikt* til å gjøre inngrep i ytringsfriheten for å verne om privatlivet.

<sup>60</sup> Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, se også SP artikkel 17.

<sup>61</sup> HR-2012-2399-P, avsnitt 70–71 og *Üner mot Nederland* (46410/99, 18. oktober 2006, storkammer), avsnitt 59.

<sup>62</sup> Se punkt 3.2.2 og 3.2.3.

Norsk lovgivning inneholder flere bestemmelser som begrenser yringsfriheten av hensyn til andres privatliv. Blant annet kan offentlige meddelelser som krenker privatlivets fred medføre både straff og erstatningsansvar.<sup>63</sup> I en dom fra 2019 konkluderte for eksempel Høyesterett med at en mor som hadde delt bilder og videoklipp mv. av datteren sin, kunne straffes for krenkelse av privatlivets fred uten at dette var i strid med morens yringsfrihet.<sup>64</sup> I 2021 fikk straffeloven en egen bestemmelse om deling av bilde, film eller lydopptak av krenkende eller åpenbart privat karakter.<sup>65</sup>

En annen begrensning gjelder retten til eget bilde. Fotografier som avbilder en person kan ikke gjengis eller vises offentlig uten samtykke av den avbildede, med unntak av i en del nærmere angitte tilfeller, herunder tilfeller der avbildningen har aktuell og allmenn interesse.<sup>66</sup>

I domstolene gjelder det flere begrensninger i yringsfriheten av hensyn til privatlivets fred. Utgangspunktet er at rettsmøter er offentlige og at forhandlinger og rettsavgjørelser kan gjengis offentlig, men det finnes flere unntak.<sup>67</sup> Blant annet er det en generell hovedregel om referatforbud i straffesaker i alle rettsmøter utenfor hovedforhandling, som møter om varetektsfengsling.<sup>68</sup> Videre kan retten av hensyn til privatlivets fred beslutte at rettsmøter i både sivile saker og straffesaker skal holdes for lukkede dører, samt begrense adgangen til å gjengi forhandlingene eller rettsavgjørelser offentlig.<sup>69</sup> Retten kan komme til ulike mellomløsninger, for eksempel ved å gi mediene eller andre særskilt adgang til lukkede rettsmøter, eventuelt i kombinasjon med pålegg om taushetsplikt.<sup>70</sup> I straffesaker er hovedregelen at det ikke er lov å ta bilder, filme eller gjøre opptak under forhandlingene. Som hoved-

<sup>63</sup> Straffeloven § 267 og Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 3-6.

<sup>64</sup> HR-2019-2038-A.

<sup>65</sup> Straffeloven (2005) § 267 a, jf. også § 267 b om grov deling av krenkende bilder mv. Som eksempler lister bestemmelsen opp bilder mv. «av noens seksualliv eller intime kroppsdeler, noen som utsettes for vold eller andre ydmykkelser, eller noen som befinner seg i en svært sårbar eller utsatt situasjon». Deling kan også medføre erstatningsansvar, se skadeserstatningsloven (1969) § 3-3.

<sup>66</sup> Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven) § 104.

<sup>67</sup> Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 124.

<sup>68</sup> Domstolloven § 129 første ledd. Domstolen kan gjøre unntak etter tredje ledd.

<sup>69</sup> Se domstolloven hhv. § 125 første ledd bokstav b, § 129 andre ledd bokstav b og § 130 første ledd bokstav a.

<sup>70</sup> Se domstolloven §§ 127 og 128.

### Boks 4.11 Bryllupsfotosaken

Menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg behandlet i 2014 en klagesak mot Norge som aktualiserte forholdet mellom yringsfrihet og privatliv. Klagen gjaldt publisering av bilder fra bryllupet til musikkartisten Lars Lillo-Stenberg og skuespilleren Andrine Sæther i 2005. Paret giftet seg på en holme utenfor Tjøme i Oslofjorden, og ukebladet *Se og Hør* publiserte bilder de selv hadde tatt fra vielsesseremonien. Paret saksøkte *Se og Hør* for inngrep i deres privatliv, men fikk ikke medhold i Høyesterett. EMD mente norsk høyesterett hadde gjort en samvittighetsfull avveining av retten til yringsfrihet opp mot retten til privatliv, og konkluderte med at frifinnelsen ikke krenket parets privatliv. Saken viser hvordan EMDs praksis ikke nødvendigvis løser hva som skal bli resultatet av en konkret avveining, men gir retningslinjer for hvordan avveiningen skal skje.

Kilde: Rt. 2008 s. 1089, *Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge* (13258/09, 16. januar 2014).

regel er det også forbudt å fotografere eller gjøre opptak av siktede eller domfelte på vei til eller fra saken, med mindre vedkommende samtykker.<sup>71</sup> Høyesterett har i flere saker tatt stilling til dette fotoforbudet opp mot yringsfriheten etter EMK (se boks 4.12).

Også andre rettigheter enn retten til privatliv kan begrunne inngrep i yringsfriheten. Et eksempel er opphavsrettigheter, som er vernet av retten til eiendom etter EMK.<sup>72</sup> I norsk rett er opphavsrett regulert i åndsverkloven, som gjennomfører i alt ni EU-direktiver. Åndsverkloven skal sikre rettigheter og samtidig gi insentiv til kulturell produksjon.<sup>73</sup> Loven gir rettighetshaver enerett til sine verk og skal sikre inntekter ved viderebruk.<sup>74</sup> Samtidig inneholder den flere unntak som skal sikre at alle i samfunnet har tilgang til åndsverk av hensyn til yrings- og informasjonsfri-

<sup>71</sup> Domstolloven § 131a.

<sup>72</sup> Se blant annet HR 2019-1725, avsnitt 62. Et eksempel fra EMDs praksis om avveiningen mellom yringsfrihet og opphavsrett er *Neij og Sunde Kolmisoppi mot Sverige* (40397/12, 19. februar 2013), som dreide seg om Pirate Bay.

<sup>73</sup> Åndsverkloven (2018) § 1 bokstav a.

<sup>74</sup> Åndsverkloven (2018) § 3.



### Boks 4.12 Fotoforbud i Høyesterett

I 2003 ble sjefredaktøren i TV 2 frikjent i Høyesterett for å ha publisert bilder av en domfelt i en mye omtalt straffesak (Baneheia-saken). Høyesterett la til grunn at innholdet i bildet var av så stor interesse at forbudet ikke var forholdsmessig etter EMK artikkel 10 (2), selv om publiseringen var i strid med domstol-loven. Utover at selve saken var ekstraordinær og av betydelig offentlig interesse, la domstolen også vekt på at bildene dokumenterte at domfelte hadde en annen reaksjon enn det hans forsvarer hadde gitt uttrykk for. Derfor mente Høyesterett det forelå «helt særegne hensyn» som gjorde at offentlighetens rett til informasjon måtte veie tungt.

I 2004 kom Høyesterett til motsatt konklusjon i en lignende sak. Her ble redaktørene i hhv. Dagbladet og Aftenposten dømt for å ha publisert bilder av domfelte i en mye omtalt straffesak («Orderudsaken»). Selv om saken var mye omtalt og av «enorm offentlig interesse», mente Høyesterett det ikke forelå særegne hensyn som tilsa at fotoforbudet måtte vike av hensyn til ytringsfriheten. Dommen fra 2004 ble klaget inn til EMD, som frifant Norge.

Kilde: HR 2003-37 A; HR 2004-586-A; Egeland og Hanseid mot Norge, no. 34438/04.

heten. Viktige unntak i den forbindelse er sitatretten og retten til å gjengi verk som er en del av en aktuell hendelse og undervisning.<sup>75</sup> I en del av tilfellene der eneretten må vike for ytringsfriheten, følger det av loven at opphaver har krav på vederlag.<sup>76</sup>

#### 4.4.3 Vern av andres omdømme

Lovverket gir også et vern mot spredning av rykter og påstander som kan krenke en annens æresfølelse eller omdømme som påstander om voldtekt, korrupsjon eller feilbehandling. Dette kalles gjerne for ærekrenkelser. Tidligere kunne man bli straffet for å komme med ærekrenkende ytringer. Det kan man ikke lenger. I 2009 ble straffeloven

<sup>75</sup> Se blant annet åndsverkloven (2018) §§ 29, 35, 36, 37 og 43.

<sup>76</sup> Se for eksempel åndsverkloven (2018) § 44 og 45 om bruk av verk i undervisningssammenheng.

### Boks 4.13 Databasevern i Høyesterett

Høyesterett behandlet i 2019 en sak som satte forholdet til informasjonsfriheten opp mot rettighetshavers vern. Saken gjaldt uttrekk og gjenbruk av innhold fra databasen til stiftelsen Lovdata. Rettspraksis.no hadde i en periode hentet bearbejdede høyesterettsavgjørelser fra Lovdata og lagt disse fritt tilgjengelig for allmennheten på sitt nettsted. Høyesterett kom til at det åpenbart var et inngrep i EMK artikkel 10 (1) å dømme Rettspraksis.no for brudd på databasevernet i åndsverksloven, men at inngrepet var i tråd med EMK art 10 (2). Høyesterett la særlig vekt på at Lovdata hadde brukt store ressurser for å lage databasen og bearbejde innholdet, og at det ikke var snakk om tilgang til informasjon som ikke ellers ville være tilgjengelig. Kjennelsen førte til at Stortinget vedtok å sette ned et arbeid for å gjøre rettspraksis tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse.

Kilde: HR-2019-1725-A; Innst. 6 S (2019–2020).

endret slik at man ikke lenger kunne bli holdt strafferettslig ansvarlig for ærekrenkelser, kun erstatningsansvarlig.<sup>77</sup>

Både redaktørstyrte medier og sosiale medier mv. kan i noen tilfeller ilegges erstatningsansvar dersom det framsettes ærekrenkende ytringer på deres plattformer, som i et kommentarfelt.<sup>78</sup>

Vernet av den enkeltes omdømme er et aspekt av privatlivet i EMK artikkel 8. Behovet for verne mot spredning av ærekrenkende rykter og påstander må avveies konkret mot behovet for ytringsfrihet.

EMD har behandlet flere saker mot Norge som går på forholdet mellom ærekrenkelser og ytringsfrihet, mange av dem om påståtte ærekrenkelser i mediene. I disse sakene foretar EMD en avveining mellom retten til privatliv og ytringsfrihet. Vern av omdømme skal ikke føre til unø-

<sup>77</sup> Også før denne lovendringen hadde bruken av straff for å motvirke ærekrenkelser vært meget beskjeden, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) 5.14.3.3. Lovendringen trådte i kraft i 2015. Erstatningsansvaret følger av skadeserstatningsloven (1969) § 3-6 a.

<sup>78</sup> Se nærmere om dette i kapittel 8 om ansvar for ytringer på internett, særlig i punkt 8.3 om gjeldende rett.

dige begrensninger i pressens rolle som «offentlig vaktbikkje».<sup>79</sup>

#### 4.4.4 Vern av fortrolige opplysninger

En viktig del av privatlivsvernet er vernet av fortrolige opplysninger. I norsk lovgivning finnes det en lang rekke bestemmelser om taushetsplikt for ulike sektorer – en gjennomgang utført av Norsk Journalistlag i 2017 viste at det fantes over 200 slike bestemmelser.<sup>80</sup>

Bestemmelsene om taushetsplikt ivaretar ulike hensyn, både private og offentlige. I den alminnelige bestemmelsen om taushetsplikt i forvaltningsloven, gjelder for eksempel taushetsplikt både for informasjon om «noens personlige forhold» og ulike forhold som det vil være «av konkurransemessig betydning å hemmeligholde».<sup>81</sup> Brudd på taushetsplikt er straffbart.<sup>82</sup>

I tillegg til de tradisjonelle bestemmelsene om taushetsplikt, gir EUs personvernforordning (GDPR) et vern om personopplysninger. Forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven.<sup>83</sup> Forordningens vern er videre enn taushetspliktsreglene fordi «personopplysninger» omfatter alle opplysninger som kan knyttes til en identifisert person.<sup>84</sup> Den gjelder også for alle som foretar visse former for behandling av slike personopplysninger, både offentlige og private aktører.<sup>85</sup> Det vil for eksempel si at medlemslistene på et treningssenter er omfattet av GDPR. Forordningen stiller en lang rekke krav til hvordan personopplysninger skal behandles.

Hensynet til personopplysningsvern og ytringsfrihet må avveies mot hverandre. Fordi forordningen inneholder regler som griper inn i friheten til å motta og behandle informasjon, pålegger den også staten å ha lovbestemmelser som sikrer retten til ytrings- og informasjonsfrihet. Dette inkluderer regler om behandling av person-

opplysninger som finner sted i journalistisk øye-med eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer.<sup>86</sup> Denne beskyttelsen av ytrings- og informasjonsfriheten er tatt inn gjennom konkrete unntak fra flere av kravene i forordningen i personopplysningsloven § 3.

Norge hadde krav til behandling av personopplysninger lenge før forordningen ble inkorporert. En viktig forskjell er likevel at loven nå hjemler mye høyere gebyrer for overtredelser av kravene.<sup>87</sup>

Kommisjonen behandler forholdet mellom ytringsfrihet og taushetsplikt/personopplysningsvern i kapittel 11 om offentlighetsprinsippet og retten til informasjon og i kapittel 15 om ytringsfrihet i arbeidslivet.

#### 4.4.5 Nasjonal sikkerhet, territorial integritet og offentlig trygghet

Ulike hensyn, som nasjonale sikkerhetsinteresser, kan begrunne inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten.

Blant annet inneholder sikkerhetsloven et eget kapittel med flere bestemmelser om gradert informasjon og skjerpede krav til informasjonssikkerhet. All sikkerhetsgradert informasjon, det vil si informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, skal beskyttes særskilt og er underlagt taushetsplikt.<sup>88</sup>

Sikkerhetsloven gjelder også med noen tilpasninger for stortingsrepresentanter som har taushetsplikt om gradert informasjon.<sup>89</sup> Stortinget kan også, for eksempel av hensyn til sikkerhetsinteresser, vedta unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet og at forhandlingene skal trykkes.<sup>90</sup> Sikkerhetspolitiske konsultasjoner med regjeringen gjøres i Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé der både forhandlinger, innkalling og dagsorden som hovedregel er unntatt offentlighet.<sup>91</sup>

Videre er det flere begrensninger i ytringsfriheten i straffelovens kapitler om vern av

<sup>79</sup> *Tønsberg Blad AS m.fl. mot Norge* (510/04, 1. mars 2007), avsnitt 82; *Bladet Tromsø m.fl. mot Norge* (21980/93, 20. mai 1999, storkammer), avsnitt 59; *AS Dagbladet mot Norge* (60715/14, 20. februar 2018).

<sup>80</sup> Norsk Journalistlag (2017, 3. oktober). «Inflasjon i taushetsplikt». <https://www.nj.no/nyheter/inflasjon-i-taushetsplikt/>.

<sup>81</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) § 13 første ledd nr. 1 og 2.

<sup>82</sup> Straffeloven (2005) § 209.

<sup>83</sup> Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 1.

<sup>84</sup> Se forordningens artikkel 4 nr. 1.

<sup>85</sup> Nærmere bestemt «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger» og «ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register», se artikkel 2 første ledd.

<sup>86</sup> Personvernforordningen artikkel 85.

<sup>87</sup> Personopplysningsloven § 26 viser direkte til forordningens artikkel 83 nr. 4 som oppstiller gebyrer opptil 2 % av den samlede globale årsomsetningen i forutgående regnskapsår, der det høyeste beløpet anvendes, avhengig av type overtredelse.

<sup>88</sup> Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) kapittel 5.

<sup>89</sup> Stortingets forretningsorden §§ 75 og 75 a.

<sup>90</sup> Grunnloven § 84.

<sup>91</sup> Stortingets forretningsorden § 16 femte ledd.

Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser og om terrorkriminalitet. Det er for eksempel straffbart å framsette trusler mot de høyeste statsorganene eller viktige samfunnsinstitusjoner, å drive etterretningsvirksomhet mot og å avsløre statshemmeligheter og å rekruttere medlemmer til voldelige sammenslutninger med politiske mål.<sup>92</sup> Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger er også straffbart.<sup>93</sup>

De nasjonale sikkerhetstjenestene, PST og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) har ulike rettslige grunnlag for å bruke virkemidler som kan gripe inn i privatpersoners kommunikasjon for å sikre nasjonal sikkerhet, territoriell integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Tjenestene har ulike mandater og oppgaver.

PST håndterer de mest alvorlige truslene mot nasjonal sikkerhet. På grunnlag av rettslig kjennelse i konkrete tilfeller kan PST iverksette ulike tiltak som innebærer overvåkning av enkeltpersoner via alt fra skjult overvåking på offentlig sted til teknisk sporing ved hjelp av peileutstyr. PST kan ta beslag, gjennomføre ransaking, dataavlesing og foreta kommunikasjonsavlytting og kontroll av kommunikasjonsanlegg, både for forebygging og etterforskning.<sup>94</sup>

E-tjenesten er, som en del av forsvaret, Norges sivile og militære utenlandsetterretningstjeneste. Tjenesten støtter norske myndigheter med informasjon og vurderinger om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske forhold. E-tjenesteloven definerer rammene for E-tjenestens kapasiteter og virkemiddelbruk. Selv om tjenestens virkemiddelbruk er rettet mot utenlandske trusler, har også E-tjenesten noen virkemidler som kan berøre privatlivet til nordmenn.<sup>95</sup> For eksempel ble det nylig innført et system for såkalt tilrettelagt innhenting (TI), som innebærer omfattende innsamling og lagring av digital informasjon som krysser landegrensene.<sup>96</sup> Dette vil også omfatte mye norsk kommunikasjon, siden det ikke er teknisk mulig å sile ut denne typen informasjon. Dette angår først og fremst retten til privatliv, men også ytrings-

friheten, siden det kan ha en nedkjølende effekt. Farene ved dette og hvordan det kan påvirke ytringsfriheten er nærmere omtalt i kapittel 7.5.

Slike systemer for innsamling og lagring av kommunikasjon kan berøre journalistisk virksomhet og kildevern, samt kommunikasjonen til andre yrkesgrupper som har et særlig behov for beskyttelse av sin fortrolige kommunikasjon, som advokater og helsepersonell. Av den grunn inneholder lovverket unntak og begrensninger som skal beskytte mediens kildevern og annen fortrolig kommunikasjon med særlig behov for vern.<sup>97</sup> I kapittel 12.3.3 drøfter kommisjonen mediens særlige rettigheter og i kapittel 12.6.15 drøftes behovet for et sterkt kildevern nærmere.

I krisesituasjoner har myndighetene lovhjemler som kan pålegge mediene å gi bestemt informasjon til befolkningen. Slike hjemler finnes blant annet i kringkastingsloven og smittevernloven.<sup>98</sup>

#### 4.4.6 Ordensforstyrrelser og kriminalitet

I visse tilfeller kan det være nødvendig å begrense ytringsfriheten for å beskytte samfunnet mot kriminalitet og ordensforstyrrelser.

Et eksempel på dette er forbudet mot trusler.<sup>99</sup> Gjentatte trusler kan etter omstendighetene straffes som alvorlig personforfølgelse.<sup>100</sup> Hvis en trussel har bakgrunn i andres hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatte funksjonsevne, kan dette bli ansett som en grov trussel.<sup>101</sup>

Trusler som tar sikte på å stoppe pressens virksomhet, straffes strengere i henhold til rettspraksis.<sup>102</sup>

Utover det generelle vernet mot trusler som gjelder alle, har noen grupper i samfunnet et utvidet vern. Dette gjelder offentlig tjenestepersoner, personer fra en «særlig utsatt yrkesgruppe», samt medlemmer av de høyeste statsorganene, som statsråder og stortingsrepresentanter.<sup>103</sup> Overfor disse gruppene vil flere type trusler være straff-

<sup>92</sup> Straffeloven (2005) §§ 115, 117, 121, 123 og 129.

<sup>93</sup> Straffeloven (2005) § 136.

<sup>94</sup> Straffeprosessloven (1981) fjerde del og Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) §§ 17 b og 17 d.

<sup>95</sup> Lov 19. juni 2020 nr. 77 om etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven). Se nærmere i kapittel 7.5.2.

<sup>96</sup> Lovhjemmelen for å ta i bruk tilrettelagt innhenting har ikke trådt i kraft i skrivende stund, se Etterretningstjenesteloven, *Lov om Etterretningstjenesten* (LOV-2020-06-19-77), § 7-3. Se nærmere kap. 7.5.2.

<sup>97</sup> Se blant annet straffeprosessloven §§ 202 a sjetted ledd, 216 c andre ledd og 216 m fjerde ledd.

<sup>98</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) § 2-4 og Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 4-8.

<sup>99</sup> Straffeloven (2005) §§ 263–264.

<sup>100</sup> Straffeloven (2005) § 266 a.

<sup>101</sup> Straffeloven § 264. I vurderingen av om det er snakk om en grov trussel skal det også legges vekt på om trusselen er rettet mot en forsvarsløs person og om den er fremsatt uprovosert eller av flere i fellesskap.

<sup>102</sup> HR-2002-684.

bare, og de kan straffes strengere. Formålet med dette er å ivareta samfunnets behov for å beskytte persongrupper som utfører viktige samfunnsoppgaver og som gjennom dette er særlig utsatt for vold eller trusler.<sup>104</sup> Viktige samfunnsinstitusjoner, som politiske partier og medieforetak, har et utvidet vern mot trusler som setter betydelig samfunnsinteresser i fare.<sup>105</sup>

Det er straffbart å offentlig oppfordre noen til å iverksette en straffbar handling. Det framgår eksplisitt av forarbeidene til bestemmelsen at den må tolkes i lys av ytringsfriheten, og at den ikke skal ramme offentlig framførte meninger om at visse straffbare handlinger er av det gode.<sup>106</sup>

Forbudet mot hatefulle eller diskriminerende ytringer i straffeloven § 185 skal beskytte både minoriteter og samfunnet som helhet mot hat som kan oppstå dersom hatefulle ytringer mot minoritetsgrupper får spre seg.<sup>107</sup> Slike ytringer er straffbare dersom de er fremsatt offentlig, eller dersom de er fremsatt i nærvær av andre.

Ytringer kan straffes som «hensynsløs adferd».<sup>108</sup> Det kan for eksempel være en ytring som blir sendt som sms til en person, eller at man formidler et falskt ulykkesbudskap. Bestemmelsen om hensynsløs atferd favner videre enn hatytringsparagrafen, både fordi terskelen for straffansvar er lavere, fordi den omfatter ytringer som ikke er fremsatt offentlig og fordi straffebudet ikke er begrenset til ytringer mot bestemte grupper.

Skjellsord eller andre ytringer som «forulemper» en offentlig tjenestemann, er straffbart.<sup>109</sup> Det samme er skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk rettet mot personer fra en «særlig utsatt yrkesgruppe».<sup>110</sup> Misbruk av offentlig uniform, kjennetegn eller tittel kan også være straffbart. Dette skal forhindre forvekslingsfare og svekket tillit til det offentlige.<sup>111</sup>

Kommisjonen kommer nærmere tilbake til flere av bestemmelsene som er nevnt her i kapittel ti om straffbare ytringer.

#### 4.4.7 Beskyttelse av helse og moral

Forholdet mellom ytringsfrihet og beskyttelse av helse og moral har ført til kontroversielle inngrep i litteratur og annen kunst. Et eksempel er straffedommen mot forfatteren Jens Bjørneboe og inndragningen av boken *Uten en tråd* i 1967, fordi den ble ansett for å være et «utuktig skrift».<sup>112</sup>

Også i dag gjelder det et strafferettslig forbud mot ulike former for spredning av pornografi. Med «pornografi» mener loven «kjønnslige skildringer som virker støtende eller på annen måte er egnet til å virke menneskelig nedverdiggende eller forrående, herunder kjønnslige skildringer hvor det gjøres bruk av lik, dyr, vold og tvang».<sup>113</sup> Kjønnslige skildringer som «må anses forsvarlige ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål» er imidlertid ikke omfattet. I tillegg til pornografibestemmelsen gjelder det et forbud mot i ervervsøyemed å stille ut bilder av eksplisitt seksualisert karakter på en lett synlig måte, for eksempel i et butikkvindu.<sup>114</sup>

En del lovbestemmelser har som formål å beskytte barn særskilt, som myndighetene har menneskerettslige forpliktelser til å beskytte.<sup>115</sup> Fremstilling av seksuelle overgrep mot barn og fremstilling som seksualiserer barn er straffbart, og omfatter både produksjon, utgivelse, salg, tilgjengeliggjøring og lignende.<sup>116</sup>

Videre har straffeloven et forbud mot ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer i film og lignende.<sup>117</sup> Bestemmelsen gjelder generelt, men tar særlig sikte på å beskytte barn og unge.<sup>118</sup> I tillegg skal bildeprogramloven beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Loven inneholder bestemmelser om alderskontroll og andre beskyttelsestiltak. Blant annet har enhver som tilgjengeliggjør film og andre bildeprogrammer en plikt til å iverksette egnede tiltak

<sup>103</sup> Straffeloven (2005) §§ 155, 155 a, 115, 116 og 265 første ledd. Se for eksempel HR-2019-1922-A, som gjaldt offentlig fremsatte trusler mot en stortingsrepresentant.

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28*. Justis- og politidepartementet. Punkt 5.9 og 16.5.

<sup>105</sup> Straffeloven (2005) § 117.

<sup>106</sup> Straffeloven § 183. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv.* Justis- og politidepartementet. Punkt 10.5.4.

<sup>107</sup> Straffeloven (2005) § 185.

<sup>108</sup> Straffeloven (2005) § 266

<sup>109</sup> Straffeloven (2005) §156 andre ledd.

<sup>110</sup> Samme yrkesgrupper som har utvidet vern mot trusler, jf. straffeloven (2005) § 265 tredje ledd.

<sup>111</sup> Straffeloven (2005) § 165. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv.* Justis- og politidepartementet. Punkt 12.2.4.

<sup>112</sup> Se nærmere i boks 14.3 og kap. 14.4.

<sup>113</sup> Straffeloven (2005) § 317. Se Rt. 2005 s. 1628 om tolkingen av bestemmelsen.

<sup>114</sup> Straffeloven (2005) § 318.

<sup>115</sup> Se blant annet Grunnloven § 104 tredje ledd.

<sup>116</sup> Straffeloven § 311, jf. også § 310.

<sup>117</sup> Straffeloven (2005) § 236.

<sup>118</sup> Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 115.



for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold.<sup>119</sup>

Medietilsynet har i mange år hatt ansvar for å sette aldersgrense på kinofilmer som skal vises for barn gjennom forhåndskontroll. I juni 2022 vedtok Stortinget å utvikle denne statlige kinofilmkontrollen slik at aldersgrenser skal settes av distributøren av kinofilmen. Endringen trer i kraft 1. januar 2023.<sup>120</sup>

I norsk rett har man også bestemmelser som regulerer reklame mv. av hensyn til å beskytte helsen. Kjente eksempler er forbudene mot alkohol- og tobakksreklame.<sup>121</sup> Også reklame for legemidler er lovregulert.<sup>122</sup> I 2021 vedtok Stortinget at retusjert reklame skal merkes. Endringen trådte i kraft 1 juli 2022.<sup>123</sup>

#### 4.4.8 Bevare domstolenes autoritet og upartiskhet

Som det framgår av punkt 4.4.2 er retten til å være til stede ved og å referere fra rettssaker begrenset av hensyn til de involvertes rettigheter. I tillegg kan hensynet til domstolenes autoritet og upartiskhet begrunne inngrep i ytringsfriheten. Det har særlig sammenheng med at domstolenes autoritet og upartiskhet inngår i retten til en rettferdig rettergang, som er både en individrettighet og et grunnleggende rettsstatsprinsipp.<sup>124</sup>

Hensynet til sakens opplysning og pådømmelse kan begrunne begrensninger både i hovedregelen om møteoffentlighet og adgangen til å gjengi forhandlingene i et rettsmøte offentlig.<sup>125</sup> Retten har også adgang til å bortvise personer

<sup>119</sup> Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven) § 8. For nærmere om loven og AMT-direktivet som loven tar sikte på å implementere, se NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen*. Kultur- og likestillingsdepartementet. Kapittel 7.

<sup>120</sup> Se Prop. 79 L (2021–2022) *Endringer i bildeprogramloven mv. (oppheving av statlig forhåndskontroll av kinofilm)*. Kultur- og likestillingsdepartementet, jf. Lovvedtak 97 (2021–2022); Lov om endringer i bildeprogramloven mv. (oppheving av statlig forhåndskontroll av kinofilm). (LOV-2022-06-22-83).

<sup>121</sup> Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) § 9-2, jf. også § 9-1 og Lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) § 22.

<sup>122</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven) kap. VII.

<sup>123</sup> Lov 11. juni 2021 nr. 62 om endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame), som reviderer § 2 i markedsføringsloven.

<sup>124</sup> *Sunday Times mot Storbritannia* (6538/74, 26. april 1979), avsnitt 55. Retten til en rettferdig rettergang er vernet i blant annet Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6.

som forstyrrer forhandlingene eller kommer med upassende uttalelser eller utilbørlige personangrep.<sup>126</sup>

Trusler og annen rettsstridig adferd mot aktører i rettsvesenet, som dommere, aktor, fornærmede, vitner, advokater, sakkyndige mv., kan straffes strengt.<sup>127</sup> Både forsøk på å påvirke aktørene og gjengjeldeshandlinger er straffbare. Det siste innebærer at det er grenser for adgangen til å rette kritikk mot dommere. I straffutmålingen har Høyesterett lagt vekt på rettsstatens behov for å ha et sterkt rettslig vern mot utilbørlig atferd.<sup>128</sup> Om ytringene er offentliggjort, for eksempel på internett, kan dette få betydning for straffutmålingen.<sup>129</sup>

#### 4.4.9 Forhåndssensur og midlertidig forføyning

En særegen form for inngrep i ytringsfriheten er bruk av midlertidige forføyninger mot ytringer. En midlertidig forføyning er en foreløpig avgjørelse fra retten som gjelder fram til saken blir endelig avgjort.<sup>130</sup> I en ærekrenkelsessak kan for eksempel saksøkeren be retten om å stoppe et tv-innslag, en bokutgivelse eller lignende i påvente av at saken blir ferdig behandlet. Dette dreier seg med andre ord om en form for forhåndssensur av ytringer.

Grunnloven § 100 oppstiller et tilnærmet absolutt forbud mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler, med unntak av i et par nærmere angitte tilfeller. Det er likevel forutsatt i forarbeidene at det foreligger en snever adgang til å gi midlertidige forføyninger. Dette forutsetter at publisering av ytringen vil føre til irreversible skader, det vil si skader som ikke kan kompenseres tilstrekkelig gjennom erstatning eller annet etterfølgende ansvar. Dette kan for eksempel gjelde saker som knytter seg til rikets sikkerhet eller som kan være til stor skade for enkeltpersoner. Kravet om irreversibel skade – som Høyesterett omtaler som «særlige tilfelle» – må i lys av

<sup>125</sup> Domstolloven § 125 første ledd bokstav c og § 129 andre ledd bokstav a. Se også § 130 første ledd bokstav b om offentlig gjengivelse av kjennelser og beslutninger avsagt i en straffesak utenfor hovedforhandling (for eksempel en fengslingskjennelse). Se 4.4.2 note 69-70 om adgangen til å fastsette mellomløsninger.

<sup>126</sup> Domstolloven § 133.

<sup>127</sup> Straffeloven (2005) § 157 og § 158 har strafferammer på henholdsvis seks og ti år.

<sup>128</sup> HR-2016-1012-A, avsnitt 14.

<sup>129</sup> HR-2016-2015-A, avsnitt 30.

<sup>130</sup> Tvisteloven (2005) kapittel 34.

#### Boks 4.14 Brennpunkt-dommen

I 2005 ble en NRK Brennpunkt-dokumentar om politiets etterforskningsmetoder i en pågående straffesak (NOKAS-saken) forsøkt stoppet gjennom midlertidig forføyning. Begrunnelsen var hensynet til en politikilde som ble identifisert i dokumentaren. Det var kilden selv som krevde programmet stanset. Byfogden i Oslo mente identifiseringen ville utsette kilden for overhengende livsfare i form av represalier fra det kriminelle miljøet slik at hensynet til liv og helse forsvarte et sendeforbud gjennom midlertidig forføyning. NRK anket avgjørelsen og argumenterte blant annet med at sensurforbudet i Grunnloven gjorde at man aldri kunne bruke midlertidige forføyninger mot ikke-offentliggjorte ytringer.

Høyesterett fastslo at verken Grunnloven § 100 fjerde ledd eller EMK artikkel 10 var til

hinder for at midlertidige forføyninger etter tvangsfullbyrdelsesloven i særlige tilfeller kunne brukes for å stanse ytringer. Samtidig viste Høyesterett til EMD-praksis som sier at denne type forhåndsinngrep i medias ytringer, selv bare for en kort tid, er så tyngende at det skjerper kravet til både begrunnelse og rettsgrunnlag (avsnitt 54).

Høyesterett var enig i at sendingen medførte en reell fare for liv og helse for den aktuelle kilden, men viste til at samfunnet hadde andre måter å avverge dette på, for eksempel gjennom politibeskyttelse. Sett opp mot inngrepets omfattende virkninger på ytringsfriheten, mente Høyesterett hensynet til kilden ikke kunne forsvare at det ble nedlagt kringkastingsforbud.

Kilde: HR-2007-506-A

bestemmelsens ordlyd, systematikk og forarbeider anses som et grunnvilkår.<sup>131</sup> Hvis grunnvilkåret om irreversibel skade er oppfylt, skal det gjøres en forholdsmessighetsvurdering etter § 100 andre eller tredje ledd der hensynet til ytringsfriheten skal veie tungt.<sup>132</sup> Finnes det mindre inngripende tiltak enn forhåndssensur,

skal disse benyttes. For eksempel har domstolen i flere saker konkludert med at risiko for represalier fra kriminelle miljøer ved medieomtale ikke kan forsvare et publiseringsforbud, fordi man i stedet kan søke beskyttelse fra politiet.<sup>133</sup> Generelt er domstolene tilbakeholdne med midlertidige forføyninger mot ytringer.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Rt. 2007 s. 404, avsnitt 46–54.

<sup>132</sup> Rt. 2007 s. 404, avsnitt 72–76. Også etter EMK artikkel 10, som ikke har noen særregulering av forhåndssensur, er terskelen for forhåndssensur høy, se for eksempel *RTBF mot Belgia* (50084/06, 29. mars 2011), avsnitt 105.

<sup>133</sup> Rt. 2007 s. 404, avsnitt 12, 54 og 83 og Oslo byfogdembete sak nr. 15-181548TVI-OBYF, s 8.

<sup>134</sup> Se for eksempel LB-2012-9214, TOBYF-2019-103189 og TOBYF-2017-181128.

## Kapittel 5

# Ytringsfrihetens stilling i Norge, en kunnskapsoppsummering

### 5.1 Innledning

En sentral del av kommisjonens mandat er å kartlegge og sammenstille eksisterende kunnskap om ytringsfrihetens stilling i Norge. I dette kapitlet presenteres funn og nøkkeltall fra relevante norske undersøkelser, samt studier fra flere land om mulige skadeeffekter ved sosiale medier.

Først gis en kortfattet oversikt over indikatorer som forteller om ytringsfrihetens generelle stilling i Norge i dag og graden av deltakelse i offentligheten. Hoveddelen av kapitlet er viet undersøkelser om ulike gruppers erfaringer med bruk av ytringsfriheten. En rekke spørreundersøkelser om dette er gjennomført de siste årene. I mindre grad er innholdet i faktiske ytringer studert. Undersøkelsene dreier seg i all hovedsak om det opplevde ytringsrommet og ytringskulturen, ikke den rettslige ytringsfriheten.

Fritt Ord har siden 2013 initiert og finansiert tre omfattende studier av ytringsfrihetens stilling i Norge. Det finnes også en rekke andre forskningsprosjekter og ulike kilder til statistikk og informasjon som til sammen gir et visst bilde av hva som er status.

Undersøkelsene er av varierende kvalitet og gyldighet. Det oppstår flere metodiske utfordringer når ytringsfrihetens stilling skal undersøkes gjennom spørreundersøkelser. Dette blir kommentert underveis.

I mandatet ble kommisjonen bedt om å gjøre en vurdering av skadelig innhold på nett. I dette kapitlet gis et overblikk over studier av ulike skader på individer og samfunn som har vært mye diskutert særlig knyttet til sosiale medier, og som er relevante for den videre utredningen: Avhengighet, svekket psykisk helse, radikaliserings, framvekst av såkalte filterbobler og ekkokamre, og polarisering. Her omtales både norsk og utenlandsk forskning.

Mot slutten av kapitlet kommer kommisjonen med sine vurderinger og anbefalinger til videre forskning. I de påfølgende kapitlene i utredningen utgjør studiene som gjennomgås her

en del av grunnlaget for vurderinger og anbefalinger.

### 5.2 Ytringsfrihetens stilling i Norge

Sammenliknet med omtrent alle andre land i verden, står ytringsfriheten sterkt i Norge. Dette gjenspeiles i flere ulike indekser:

- I Freedom Houses årlige oversikt over generell frihet, får Norge maksimal uttelling.
- Norge er rangert som verdens mest pressefrie land i Reportere uten grensers årlige indeks de siste seks årene.
- I ytringsfrihetsorganisasjonen Article 19s årsrapport for 2021 ligger Norge på andreplass i vurderingen av landene med best forhold for ytringsfrihet og demokrati, med 94 av maksimalt 100 poeng.
- I den libertarianske tankesmien Cato Institutes årlige Human Freedom Index, har ytrings- og informasjonsfriheten i Norge en skåre på mellom 9.9 og 10 av 10 mulige de siste årene.
- I en spørreundersøkelse fra den danske tankesmien Justitia om holdninger til ytringsfrihet i 33 land i 2021, ble Norge rangert som landet med størst oppslutning om ytringsfriheten.<sup>1</sup>

Nordmenns holdninger til ytringsfrihet er undersøkt flere ganger gjennom Fritt Ords prosjekt *Status for ytringsfriheten i Norge*.<sup>2</sup> I den første av disse undersøkelsene, i 2013, ble et representativt panel spurt om holdninger til ytringsfrihet generelt. 82 prosent sa seg helt eller delvis enig i påstanden «i

<sup>1</sup> Freedom House (2021). *Freedom in the world 2021: Norway*; Reporters Without Borders. (2022). *World Press Freedom Index Ranking 2022*; Article 19. (2021). *The Global Expression Report 2021*; Cato Institute & Fraser Institute. (2020). *The Human Freedom Index 2020 – A Global Measurement of Personal, Civil and Economic Freedom*, s. 276–277; Skaaning, S.E og Krishnarajan, S. (2021). *Who cares about free speech?* Justitia.

<sup>2</sup> Materialet fra de to første rundene, 2013–14 og 2015–17 er samlet her: Institutt for samfunnsforskning og Fritt ord. *Ytringsfrihet.no*. <http://ytringsfrihet.no/>

Norge kan alle uttrykke sine meninger helt fritt», mens 69 prosent var helt eller delvis enig i påstanden «i Norge er det stor takhøyde for avvikende meninger.»<sup>3</sup>

De påfølgende undersøkelsene i dette prosjektet viser at folks holdninger er mer sammensatte når spesifikke problemstillinger undersøkes. Et klart flertall av befolkningen aksepterer for eksempel ytringer som noen kan oppleve som krenkende på offentlige arenaer. Men andelen varierer betydelig avhengig av hvem som kan antas å bli krenket: Langt flere godtar for eksempel krenkende ytringer rettet mot politikere (77 prosent) enn mot LHBT-personer (55 prosent).<sup>4</sup>

I den tredje runden av monitorprosjektet, som ble publisert i 2022, har tre forskere ved ISF utviklet det de kaller et nytt kart og kompass for å gi en mer sammensatt oversikt over nordmenns syn på ytringsfrihet.<sup>5</sup> Analysen tar utgangspunkt i folks holdninger til to sentrale konfliktlinjer i synet på ytringsfrihet: Hva folk mener om ytringers skadepotensial og hvor åpent eller begrenset mener de ytringsrommet er.

Ut ifra dette, identifiserer de fire hovedposisjoner blant nordmenns holdninger:

De «restriktive» utgjør 27 prosent av befolkningsutvalget. De mener det bør være forholdsvis strenge grenser for hva som er legitime ytringer. Samtidig mener de den offentlige debatten gir tilstrekkelig rom til å ytre kontroversielle perspektiver og at mediene gjenspeiler meningsmangfoldet i samfunnet.

De klassisk ytringsliberalistiske utgjør 17 prosent. De mener takhøyden for krenkende eller kontroversielle ytringer skal være stor, samtidig som de er relativt tilfredse med hvordan det offentlige rommet ser ut.

De motkulturelt ytringsliberalistiske ønsker også et vidt rom for kontroversielle ytringer, men mener den offentlige debatten er for snever i dag. Disse utgjør 15 prosent.

De resignerte er bekymret for enkeltytringers skadepotensial, og for at rommet for offentlig

debatt, mediernes dekning og egen mulighet til å ytre seg, er begrenset. Disse utgjør 14 prosent.

I tillegg er 28 prosent av befolkningen kategorisert som et midtpunkt: Det moderate landskapet i midten som ikke passer inn i en bestemt posisjon.

## 5.3 Hovedtall om deltakelse i offentligheten

### 5.3.1 Få diskuterer samfunn og politikk

Internett og sosiale medier er med rette omtalt som en stor demokratisering av offentligheten. Nettet gir alle mulighet til å ytre seg og til å skaffe seg sitt eget publikum, uten å måtte være avhengig av portvoktere som journalister og redaktører. Slik får alle en mer omfattende og fri tilgang til informasjon og meninger.

Det betyr ikke at alle ønsker å ytre seg. For de aller fleste er sosiale medier primært en arena for markering av sosial tilhørighet. Folk ser på private bilder og opplevelser, som babybilder og bilder av familiens hyttetur.<sup>6</sup> Mange har på et eller annet tidspunkt deltatt i en debatt på nettet.<sup>7</sup> Flere undersøkelser viser at ganske få – rundt ti prosent av befolkningen – jevnlig kommenterer eller lenker til nyheter som har med samfunnsspørsmål og politikk å gjøre. Enda færre starter selv debatter på nettet.<sup>8</sup>

Svært få sier de er aktive gjennom mer tradisjonelle kanaler enn nettet: En til to prosent av befolkningen sier de ukentlig aktivt uttrykker meninger om samfunn og politikk gjennom lese-

<sup>3</sup> Fritt Ord & TNS Gallup. (2013). *Ytringsfrihetsbarometeret 2013*.

<sup>4</sup> Fladmoe, A., Frøvoll, G. L. & Steen-Johnsen, K. (2022). En endret offentlighet? Holdninger til og erfaringer med ytringsfrihet i 2013–2020. I M. Mangseth, A. H. Midtbøen & K. Thorbjørnsrud (Red.), *Ytringsfrihet i en ny offentlighet? Hva mener befolkningen om ytringsfrihetens grenser?* (s. 57–75). Institutt for samfunnsforskning, s. 62.

<sup>5</sup> Wollebæk, D., Thorbjørnsrud, K. og Steen-Johnsen, K. (2022). Holdninger til ytringsfrihet i Norge. Et nytt kart og kompass. I M. Mangseth, A. H. Midtbøen & K. Thorbjørnsrud (Red., 2022).

<sup>6</sup> De færreste er aktive ytrere også av slikt innhold: 17 prosent deler hverdagslige statusoppdateringer, 82 prosent bruker sosiale medier for å orientere seg om hva venner og familie holder på med. Moe, H. m.fl. (2019). *Informerte borgere – Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*. Universitetsforlaget, s. 74–75, 87. Se også: Thorbjørnsrud, K. (2020, 1. oktober). Sosiale medier er både selvsensur og hatske ytringer. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/kommentar/2020/01/10/sosiale-medier-er-bade-selvsensur-og-hatske-ytringer-skriver-kjersti-thorbjornsrud/>

<sup>7</sup> 70 prosent i denne undersøkelsen: Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018). *Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett*, s. 66.

<sup>8</sup> Tre prosent sier de selv starter debatter på nett. Moe, H. m.fl. (2019), s. 88. Omtrent samme tall kom fram i Fritt Ords monitorundersøkelse fra 2013: 11 prosent svarte at de flere ganger i uka ytret seg på sosiale medier. Inkluderer man de som ytrer seg 1–2 ganger pr måned, øker totalen til 28 prosent. Enjolras, B. m.fl. (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Institutt for samfunnsforskning, s. 40. Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018) får også omtrent samme tall. 10/11 prosent (men flere, 19 prosent diskuterer med venner/kjente). Side 65.

rinnlegg i avis, TV eller radio/podkast eller frivillige organisasjoner.<sup>9</sup>

### 5.3.2 Hvem er aktive nettdebattanter?

Befolkningsundersøkelsen fra Fritt Ord og ISF i 2022 gir et utfyllende bilde av hvem som deltar mest i offentligheten, og hvordan de gjør det: 58 prosent av respondentene svarte at de aldri uttrykte meningene sine om samfunn og politikk på nettet. 29 prosent gjorde det en sjelden gang, syv prosent månedlig, fem prosent ukentlig og en prosent daglig.<sup>10</sup>

Dobbelt så mange menn som kvinner sier at de deltar ukentlig. Blant de mest aktive nettdebattantene, er det en overvekt av «godt voksne menn med lang utdannelse, og følgelig er de ikke representative for resten av befolkningen», konkluderer studien. Rundt 23 prosent i denne gruppen sier at de stemmer Fremskrittspartiet (mot ni prosent blant de minst aktive). Sju prosent stemmer Rødt (mot tre prosent blant de minst aktive). Det er altså velgere på ytterkantene som er mest aktive i norsk nettdebatt. De mest aktive framstår også mer polariserte enn hele befolkningsutvalget når holdningene deres til ulike verdspørsmål analyseres. Det er ifølge studien i hovedsak aktive nettdebattanter på høyresiden som driver polariseringen. «Norge er trolig fortsatt langt mer konsensuspreget enn det debatter i sosiale medier kan gi inntrykk av», konkluderes det.

De såkalt aktive nettdebattantene utgjør altså en liten og lite representativ del av befolkningen. Det er likevel flere som er aktive på nettet enn i mer tradisjonelle kanaler (jf. punkt 5.3.1).

Interne tall som kommisjonen har fått tilgang til fra Norges største nettavis, illustrerer funnene. VG, som har over to millioner lesere hver dag, gjennomførte i 2019 en internundersøkelse av egne kommentarfelt. Den viste at kun 0,03 prosent av brukerne som er innom forsiden, deltok i avisens kommentarfelt (3 av 10 000 brukere). Menn var klart overrepresentert og utgjorde 83 prosent av alle brukere. Blant de mest aktive var menn ytterligere overrepresentert. Snittalderen var 52 år. Fire prosent av de som var innom forsiden, leste i kommentarfeltet.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Fladmoe, A., Steen-Johnsen, K. og Enjolras, B. (2022). Hvem deltar i den nye offentligheten? Aktive nettdebattanter og deres holdninger. I Mangset, M., Midtbøen, A. og Thorbjørnsrud, K. (Red.). *Ytringsfrihet i en ny offentlighet. Grensene for debatt og rommet for kunnskap*. Institutt for samfunnsforskning.

<sup>10</sup> Fladmoe, A., Steen-Johnsen, K. og Enjolras, B. (2022).

### Boks 5.1 ISFs funn i 2017: Utstøting og selvsensur

Da forskere ved ISF i 2017 oppsummerte fire års kartlegging av ytringsfriheten i Norge, var konklusjonen at offentligheten ikke lever opp til idealene om sannhetssøken, utveksling av rasjonelle argumenter og fri, kritisk meningsbrytning. Utstøting og selvsensur bidrar til en fattigere felles offentlighet, der bestemte grupper og synspunkter forsvinner.

Utsøting handler om at folk som tilhører visse grupper eller folk som står for bestemte synspunkter, opplever trusler, hets og sjikane i den grad at de lar være å ytre seg i offentligheten. Kvinner og personer med innvandrerbakgrunn påvirkes sterkere av dette enn andre, også innenfor politikken.

Selvsensur handler om frykt for å komme med ytringer som fører til risiko for sosial isolasjon og eksklusjon. Dette fant forskerne flere eksempler på: Flere er redde for å støte noen, for eksempel i debatter om karikaturer. Flere lar være å uttrykke det de mener av frykt for å bli latterliggjort eller framstå rassistisk. Enkelte politikere på venstresiden er redde for å kritisere innvandringspolitikk av frykt for å bli stemplet som umoralske. Og enkelte som tilhører etniske og religiøse minoriteter, vegrer seg for å delta i debatt av frykt for å bli stemplet som representanter for «sin minoritetsgruppe».

Både utstøting og selvsensur er trusler mot den demokratiske offentligheten som ytringsfriheten er ment å verne, konkluderte forskerne.

Kilde: Midtbøen, A. H., Steen-Johnsen, K. & Thorbjørnsrud, K. (2017, 26. juni). *Utsøting og selvsensur truer ytringsfriheten i Norge*. <http://ytringsfrihet.no/aktuelt/utstoting-og-selvsensur-truer-ytringsfriheten-i-norge>

### 5.3.3 Hvorfor deltar så få i debatter?

Å kaste seg inn i debatter, å kommentere på nyhetssaker og skrive om politikk på jevnlig basis, er for de få. En forklaring kan være at ikke alle er interessert i eller kan bruke dagene på å disku-

<sup>11</sup> Interne tall VG har delt med kommisjonen. Avisen har i etterkant lagt om strategien rundt kommentarfeltene for bedre å spille lesermassen.

### Boks 5.2 ISFs funn i 2022: Endringer i syn på ytringsfrihet

I 2022 oppsummerte forskere ved ISF den tredje runden med monitorstudier av nordmenns holdninger til ytringsfrihet. Blant konklusjonene var at selv om befolkningens holdninger som helhet til ytringsfrihet har vært stabil over tid, er det større endringer på gruppenivå.

De siste årene har unge voksne, kvinner og velgere på venstresiden blitt noe mindre tilbøyelige til å akseptere ytringer som kan oppfattes som krenkende eller rasistiske overfor ulike minoritetsgrupper. Menn og velgere på høyresiden mener omtrent det samme om disse typene ytringer nå som da dette ble undersøkt i 2013 og 2015. Aldersforskjellene er derimot redusert. Unge har tidligere hatt større aksept for ulike typer ytringer, men er nå blitt mer restriktive og dermed likere de eldre.

Den tredje monitorrunden så særlig på hvem som er aktive nettdebattanter (se punkt 5.3.2), hvem som deltar i opphetede nettdebatter (5.4.10), folks tillit til mediene (9.3.3.2) og ytringsfrihet i academia.

Kilde: Mangset, M., Midtbøen, A.H. og Thorbjørnsrud, K. (Red). (2022). *Ytringsfriheten i en ny offentlighet*. Universitetsforlaget.

tere politikk i leserbrevspalter og kommentarfelt. Mange har en type arbeid og en arbeidshverdag som gjør det vanskelig. Det kan også skyldes at ressursene som kreves for å delta i offentlig debatt er ujevnt fordelt i befolkningen. I Medietilsynets undersøkelse om kritisk medieforståelse svarer 72 prosent av befolkningen at de aldri har diskutert politikk eller samfunnsspørsmål på offentlige arenaer (som facebooktråder, leserbrevspalter osv). Når de blir spurt hvorfor, svarer klart flest – 60 prosent – at de er interessert i politikk og samfunn, men rett og slett ikke ønsker å mene noe via media. 18 prosent svarer at de ikke ønsker å bli utsatt for negative kommentarer.<sup>12</sup>

I undersøkelsene om hvorfor folk ikke deltar, spørres gjerne respondentene om forhånds-

<sup>12</sup> Medietilsynet. (2019). *Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen*, s. 33. For kommisjonens diskusjon om hva som er offentlig, se kapittel 6.2.

definerte alternativer. Blant alternativene som gis i spørreskjemaene, dominerer erfaringer som kan skremme folk vekk fra offentligheten: Frykt for kritikk, å bli misforstått, å bli trakassert eller plaget, å si noe som senere viser seg å være feil, eller at det man sier, blir tatt ut av sammenheng eller misbrukt, oppgis gjerne som årsaker.<sup>13</sup> Som forskningsgjennomgangen for spesifikke grupper i avsnitt 5.4 viser, spiller mer spesifikt negative erfaringer også inn for flere.

### 5.3.4 Hvem blir omtalt i mediene?

Et annet mål på deltakelse er hvem som bidrar eller brukes som kilder i den redigerte offentligheten – altså som opptrer i de redaktørstyrte mediene. Her tyder flere undersøkelser på at det er betydelige skjevheter. Imdi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) har siden 2009 gjennomført undersøkelser av andelen kilder med innvandrerbakgrunn i utvalgte norske medier. Andelen har ligget på to prosent i hver måling, før den så vidt økte til tre prosent i 2020. Innvandrerandelen i befolkningen har i samme tidsperiode økt fra 10 til 18 prosent.<sup>14</sup>

Et lignende mønster gjenfinnes når det gjelder sosial klasse. En studie av et utvalg norske mediers saker om arbeidere i bygg- og anleggsbransjen samt omsorgssektoren, viser for eksempel at antall artikler om disse gruppene nesten ble halvert fra 1996–97 til 2016–17.<sup>15</sup>

### 5.3.5 Marginaliserte majoriteter?

I offentlige debatter blir såkalt marginaliserte minoriteter ofte diskutert. Det er sjelden man hører bekymringer om marginaliserte majoriteter. Flertallet av befolkningen i Norge bor ikke i

<sup>13</sup> Eksemplene hentet fra Moe, H. m.fl. (2019), s. 90. I LDOs undersøkelse er «at det er en negativ tone i debatten» den klart oftest oppgitte årsaken (28 prosent), foran avsporing (19 prosent). Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018), s. 71.

<sup>14</sup> Retriever. (2020). *Innvandring og integrering i norske medier 2020*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Mangfoldet blant medieledere er for øvrig også lavt. Det ble i 2019 anslått at under én prosent av norske redaktører har innvandrerbakgrunn. Fauconnier, M. & Lindebø, K. (2020, 4. august). Mangfold er viktig, sier NJ og NR. Men de har ingen konkrete planer for mer mangfold i bransjen. *Journalisten*. <https://journalisten.no/arne-jensen-hege-iren-frantzen-mangfold/mangfold-er-viktig-sier-nj-og-nr-men-de-har-ingen-konkrete-planer-for-mer-mangfold-i-bransjen/422008>

<sup>15</sup> Eide, E. & Figenschou, T. U. (2021, 7. februar). Arbeiderklassen i medieskyggen. *Agenda Magasin*. <https://agenda-magasin.no/kommentarer/arbeiderklassen-i-medieskyggen/>



fysisk nærhet til de store nasjonale mediene i hovedstaden, de fleste har ikke utdanning fra høyskole eller universitet og et flertall bor i en husholdning som tjener mindre enn gjennomsnittet.<sup>16</sup> Alle disse variablene forklarer ulik grad av tilknytning til offentligheten og hvor aktivt man deltar i debatten.

Den enkeltes økonomiske situasjon, utdannelsesnivå og bosted kan ha flere konsekvenser for tilknytning til offentligheten. For eksempel: Inntekten avgjør hvor mange aviser/nyhetsmedier man kan abonnere på; nærheten til store byer har betydning for tilgang på politiske eller kulturelle arrangementer. Selvtillit og evnen til å navigere i det som kan være mindre synlige koder og kultur som styrer offentligheten, er også ujevnt fordelt.

## 5.4 Erfaringer med ytringsfrihet

### 5.4.1 Innledning

Dette underkapittelet samler og oppsummerer studier som er gjort av ulike gruppers erfaringer med bruk av ytringsfriheten i Norge de siste årene. Dette er i hovedsak spørreundersøkelser, ikke studier av det faktiske omfanget av ulike typer ytringer.

Spørreundersøkelsene vektlegger i hovedsak negative erfaringer med ytringsfriheten. Det er gjerne omfanget av fenomen som hatefulle ytringer, trusler og ulike former for sjikane som er undersøkt. Man har i liten grad vært interessert i å studere positive erfaringer med bruk av ytringsfrihet og deltakelse i den offentlige samtalen, heller ikke som en kontrast til det mer negative fokuset i studiene.

Flere gjennomgående utfordringer dukker opp når disse studiene skal sammenstilles. Begrepsbruken og metodikken gjør det ikke riktig å sammenlikne studier direkte eller rangere hvilke grupper som er mest utsatt i offentligheten på tvers av undersøkelsene: Studiene bruker til dels ulike begreper: Hatefulle ytringer, hets, sjikane, trakassering, ubehagelige kommentarer osv. «Hatefulle ytringer» brukes gjerne i langt bredere forstand enn den juridiske definisjonen av uttrykket.<sup>17</sup>

Hvilke føringer og forklaringer som gis til respondentene om hvordan de skal tolke begrepene, varierer også – i den grad det overhodet er

### Boks 5.3 Ordliste over ubehagelige ytringer

En rekke begreper brukes om til dels overlappende, til dels ulike former for ubehagelige ytringer. Her er en oversikt over noen sentrale begreper, med Det norske akademis ordboks definisjoner:

*Hetse*: Betyr både å bedrive hissig, fanatisk, usaklig agitasjon eller kampanje for å piske opp stemningen mot noe(n); og mobbing/uthengning (netthets).

*True*: Forsøke å skremme, gjøre redd (for å oppnå noe).

*Trakassere*: Forulempe, plage. Synonymt med å sjikanere.

*Sjikanere*: Synonymt med å trakassere.

*Hate*: Sterkt mislike, ikke kunne fordra. Å hate på noen defineres som å rakke ned på noen.

*Stalke*: Gjentakende og på en ubehagelig måte følge etter noen; forfølge.

Kilde: Det Norske Akademis Ordbok, naob.no

definert. I spørreundersøkelser vil det i alle tilfeller være et subjektivt element når respondenter skal tolke hva de opplever som hatefullt, sjikanerende osv. Ikke alle undersøkelsene har brukt tilfeldige eller representative utvalg og svarprosentene er tidvis lave. Dette kommenteres underveis.

Undersøkelsene er kategorisert etter de ulike gruppene som er undersøkt. Undersøkelser som omhandler journalister og kunstnere, omtales i henholdsvis kapittel 13 om sikkerhet og selv-sensur i journalistikken og kapittel 14 om ytringsfrihet i kunsten. Avslutningsvis i kapittelet kommenterer kommisjonen hvor det er særlig behov for flere studier.

### 5.4.2 Befolkningsundersøkelser

Monitorundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med Fritt Ords *Status for ytringsfriheten i Norge* gjør det mulig å sammenligne befolkningens erfaringer med ytringsfrihet over tid. Hovedtallene for folks erfaringer har vært omtrent uendret mel-

<sup>16</sup> I 2021 var det 36 % av befolkningen som hadde utdanning på universitets- og høyskolenivå: Statistisk sentralbyrå. (2022, 16. juni). *Befolkningens utdanningsnivå*. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>

<sup>17</sup> Denne rapporten går dypere inn i metodiske utfordringer ved slike undersøkelser: Enjolras, B., Fladmoe, A & Nadim, M. (2018). *Måling av omfang av hatefulle ytringer – Metodiske muligheter og utfordringer* (Rapport 2018:1). Institutt for samfunnsforskning.

lom 2015 og 2020: 71 prosent svarte i 2020 at de ikke hadde vært utsatt for verken ubehagelige eller nedlatende kommentarer, eller trusler. 26 prosent har opplevd ubehagelige eller nedlatende kommentarer. Fem prosent har fått trusler.<sup>18</sup>

Langt flere svarer at de har observert andre bli utsatt for ubehagelige eller nedlatende kommentarer (59 prosent). Det samme gjelder trusler (18 prosent). Kjønnsforskjellene er små, mens yngre har observert mer negativt enn eldre. Andelen som har observert problematiske ytringer, har økt siden 2015. Forskerne kommenterer at dette kan tilsi en økning i forekomsten, men at det også kan skyldes økt oppmerksomhet rundt denne problematikken.<sup>19</sup>

I Medietilsynets undersøkelser blir folk spurt om de har opplevd hatefulle ytringer. I 2021 svarte syv prosent at de har opplevd dette i løpet av de siste tolv månedene. I 2019 var andelen to prosent. I disse undersøkelsene ble respondentene ikke forklart hva som skal forstås med hatefulle ytringer. Fem prosent oppgir å ha blitt hetset eller latterliggjort i diskusjoner, tre prosent er blitt mobbet eller trakassert og to prosent har mottatt trusler om vold. Medietilsynet omtaler alle disse kategoriene samlet sett som former for sjikane og oppgir at til sammen 11 prosent av befolkningen svarer at de har opplevd minst én av sjikaneringsformene.<sup>20</sup>

I en spørreundersøkelse fra Institutt for samfunnsforskning i 2016 ble det også spurt om hatefulle ytringer. Der svarte syv prosent at de hadde mottatt slike. Her ble begrepet hateful ytring definert som «nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende». Svaret ble også kontrollert opp mot de vernede grunnlagene i straffeloven § 185. Da ble andelen 1,9 prosent.<sup>21</sup> I en undersøkelse fra samme institutt i 2019 svarte ti prosent at de hadde opplevd hatefulle ytringer i løpet av det siste året. Her ble ikke begrepet presisert i undersøkelsen.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Bakgrunnstall sekretariatet har fått fra ISF tilsier at forekomsten av negative tilbakemeldinger klart størst for de mest aktive: Drøyt seks prosent av utvalget (133 personer) sier de debatterer aktivt i offentligheten ukentlig eller daglig. Blant disse svarer mer enn 60 prosent at de har vært utsatt for ubehagelige eller nedlatende kommentarer, mens 15 prosent har mottatt trusler. Blant de som sjelden eller aldri deltar, er tallene hhv 16 og 2,5 prosent.

<sup>19</sup> Fladmoe, A. m.fl. (2022), s. 68–71.

<sup>20</sup> Undersøkelsen hadde 2084 respondenter og er et representativt utvalg for innbyggere over 16 år. Medietilsynet. (2021). *Undersøkelse om kritisk medieforståelse i den norske befolkningen – Delrapport 2: Sjikane via internett, og konsekvenser dette har for demokrati og deltakelse.*

<sup>21</sup> Midtbøen, A. H. (Red). (2017). *Offentlighetens grenser – Hovedfunn fra prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015–2017.* Institutt for samfunnsforskning. Side 13ff.

#### Boks 5.4 Sabotasjer mot samtalen

En oversikt over begreper som beskriver ulike forsøk på å sabotere et åpent ordskifte.

*Bombing:* Utledet av fotobombing, som betyr å snike seg med i bakgrunnen av et fotografi for å stjele oppmerksomheten fra det planlagte motivet. På nettet brukt om avbrytelser av møter ved å overta skjermen (zoom-bombing).

*Brigading:* Organiserte kampanjer for å stemme ned innhold i nettforum der leserengasjement styrer synlighet, slik at populariteten og rekkevidden synker

*Doxing:* Offentliggjøring av personlig informasjon om noen, som regel på nettet. Gjøres gjerne for å sette noen i et dårlig lys, som trolling eller som utpressing. Ordet kommer av forkortelsen for ordet dokumenter (docs).

*Drittpakke:* En samling av ufordelaktige påstander om noe/noen med intensjon om å sverte.

*Raiding:* Brukes i nettspillmiljøer om å samarbeide om et mål/angrep, beskriver organiserte kampanjer for å trakassere utpekte personer på nettet.

*Swatting:* Av det amerikanske Swat (forkortelse for politiets spesialstyrker). Betyr å melde inn falske rapporter om drap, gisselsituasjoner eller lignende for å sende spesialstyrker mot noens hjem.

*Trolling:* Brukes om å legge ut provoserende innlegg på nettet og slik «fiske» etter reaksjoner (fra det engelske verbet troll, dorge på norsk). Brukes også i forbindelse med organiserte påvirkningsoperasjoner på nett, som i trollfabrikker.

Likestillings- og diskrimineringsombudet spurte i 2019 et representativt utvalg om de hadde opplevd å «bli snakket stygt til» i facebookdebat-ter. 69 prosent av utvalget svarte at de hadde deltatt i debatter på Facebook. 27 prosent av disse hadde blitt snakket stygt til. 1,5 prosent av hele utvalget svarte at den verste kommentaren hadde vært av truende karakter.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Birkvad, S. R., Fladmoe, A. & Marjan, N. (2019). *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen* (Rapport 2019:4). Institutt for samfunnsforskning.

<sup>23</sup> Totalutvalget var på drøyt 1006 personer. Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018).



### 5.4.3 Samer og nasjonale minoriteter

Det finnes ingen større studier av samers erfaringer med ytringsfrihet spesifikt. Undersøkelser som tar for seg opplevelser av diskriminering, psykisk helse og lignende, tilsier at det er betydelige utfordringer knyttet til å være samisk i offentligheten.

I en undersøkelse fra ISF fra 2019 som primært tok for seg LHBT-personers erfaringer, ble det også sendt ut et spørreskjema til medlemmer av samiske organisasjoner. Kun medlemmer i to organisasjoner svarte, i alt 166 personer. 108 av disse svarte at de har vært utsatt for nedsettende kommentarer, mens 88 sa at de har vært utsatt for hatytringer i løpet av det siste året. 25 svarte at de var utsatt for konkrete trusler.<sup>24</sup>

Det er gjort flere studier om opplevelser med diskriminering der det ikke er spurt om ytringer som sådan. En rapport fra Senter for samisk helseforskning fra 2020, fant at én av tre samer oppgir å ha opplevd diskriminering i løpet av livet. Etnisk bakgrunn er den hyppigste årsaken.<sup>25</sup> I en undersøkelse med tallmateriale fra 2012 svarer mer enn én av fem unge med sterk samisk tilknytning at de har opplevd diskriminering på internett.<sup>26</sup>

I 2021 ble det publisert en undersøkelse av unge samers psykiske helse. Der svarte 210 unge norske samer på et spørreskjema og 12 personer ble dybdeintervjuet. Blant hovedkonklusjonene er at det har vært en revitalisering av den samiske kulturen de siste årene. Flere unge samer tør å vise sin samiske identitet i offentligheten. Samtidig rapporterer flertallet i undersøkelsen at de har opplevd diskriminering. Mange sier de sjelden eller aldri deltar i nettdebatter om samiske spørsmål. Disse debattene oppleves som polariserende og ekskluderende.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> De to organisasjonene var Norske samers riksforbund (NSR) og Samiske studenter i Trondheim. Førstnevnte er det største politiske partiet i Sametinget, så mange av respondentene har høyt politisk engasjement. Birkvad, S. R, Fladmoe, A. & Marjan, N. (2019).

<sup>25</sup> Broderstad, A. R. & Melhus, M. (2020). *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark – Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning*. Senter for samisk helseforskning & Universitetet i Tromsø. S. 16, 48–49 og 74. Se også punkt 5.4.5 for ytterligere en studie om jøders erfaringer.

<sup>26</sup> Aldersgruppe 18–29 år. Undersøkelse med 11 600 respondenter, hvorav en tredjedel hadde samisk tilhørighet. Sámi allaskuvla (2016). *Samiske tall forteller 9 – Kommentert samisk statistikk 2016*. (Rapport 1/2016), s. 140–141.

<sup>27</sup> Hansen, K. L. & Skaar, S. W. (2021). *Unge samers psykiske helse – En kvalitativ og kvantitativ studie av unge samers psykososiale helse*. Mental Helse Ungdom, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø.

I 2018 opprettet Stortinget en Sannhets- og forsoningskommisjon for å granske fornorskningsspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner. Kommisjonen skal levere sin innstilling 1. juni 2023 og en viktig del av arbeidet er å samle inn personlige historier. Kommisjonsleder Dagfinn Høybråten deltok på et innspillsmøte i regi av Ytringsfrihetskommisjonen høsten 2021. På det tidspunktet hadde Sannhets- og forsoningskommisjonen mottatt 400–500 personlige historier fra hele landet. Høybråten formidlet under møtet at blant annet hets, hatytringer, mobbing, diskriminering, trakassering og negative holdninger var temaene som oftest ble tatt opp. Hendelsene skjer over hele Norge, over flere generasjoner og avgrenser seg ikke til tilfeldige enkelthendelser.

Samer har status som urfolk. Norge har også fem nasjonale minoriteter: kvener/norskfinner, jøder, skogfinner, romer og romanifolk/tatere. Det finnes så å si ikke forskning som belyser deres erfaringer med bruk av ytringsfriheten i Norge i dag.

I en doktorgradsavhandling fra 2011 ved Norges arktiske universitet, framgår det at kvener rapporterer om en høyere forekomst av mobbing enn befolkningen ellers.<sup>28</sup> En undersøkelse ved Fafo fra 2015 kan gi en viss pekepinn om hets mot romfolk.<sup>29</sup> Utvalget besto av ca. 276 romfolk i Norge og var ikke trukket tilfeldig. Litt over halvparten (rundt 140) av de spurte romfolkene i Norge, hadde blitt ropt stygge ting etter på gata.<sup>30</sup>

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) publiserte høsten 2022 en undersøkelse om den norske befolkningens holdninger til samer og de fem nasjonale minoritetene i Norge. Her ble det også stilt spørsmål om observasjon av ytringer. 19 prosent av utvalget sa de hadde observert hatprat eller hets rettet mot jøder de siste 12 månedene. 15 prosent sa de hadde sett det rettet mot samer, ti prosent mot romer og tre prosent mot kvener/norskfinner eller skogfinner. Andelen som hadde observert hatprat eller hets mot samer var klart størst i Nord-Norge (33 prosent).

<sup>28</sup> Eggebø, H. & Stubberud, E. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering* (Rapport 2016:15). Institutt for samfunnsforskning. S. 22.

<sup>29</sup> Djuve, A. B. m.fl. (2015). *When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals*. Fafo & Rockwell Foundation.

<sup>30</sup> Romfolk blir også så vidt nevnt i HL-senterets rapport «Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017»: Hoffmann, C. & Moe, V. (2017). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017 – Befolkningsundersøkelse og minoritetsstudie*. HL-senteret – Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.

56 prosent av de som sa de hadde observert hatprat, svarte at ytringene hadde vært rettet mot en gruppe, ikke mot en konkret person. Flest hadde lest ytringene i kommentarfelt på nettet/sosiale medier (41 prosent). Undersøkelsen viste også at det store flertall oppfattet ett konkret eksempel på hatprat mot gruppene (blant annet at de er «parasitter»), som uakseptabel.<sup>31</sup>

#### 5.4.4 Politikere

Sjikane og trusler mot politikere er framhevet som en trussel mot demokratiet i PSTs trusselvurdering både i 2020, 2021 og 2022.<sup>32</sup> De siste årene har flere politikere fortalt om opplevelser med dette. Enkelte spørreundersøkelser av ulike grupper politikere er gjennomført. Disse viser at en betydelig andel av politikerne som har besvart undersøkelsene, har opplevd trusler eller ulike former for sjikane.

Forskningscenteret C-REX spurte i 2021 alle landets drøyt 9200 kommunestyrerepresentanter om deres erfaringer med ulike typer ytringer. Bare 37 prosent valgte å besvare undersøkelsen. Blant disse svarte en av fire at de hadde opplevd det de definerte som en hatytring og en av fem hadde mottatt minst én trussel. De fleste av dem hadde opplevd dette én eller få ganger.<sup>33</sup>

I en undersøkelse fra 2021 undersøkte forskere ved Politihøgskolen hva slags erfaringer stortingspolitikere, statsråder og sentralstyremedlemmene i stortingspartiene samt i ungdomspartiene har med trakassering og trusler. Også her var svarandelen lav: 205 av de 383 som fikk skjemaet (53 prosent), besvarte det. En lang rekke ulike typer ubehagelig oppmerksomhet ble undersøkt her.

Forskerne sammenlignet resultatene med tidligere lignende undersøkelser. De fant en tydelig negativ utvikling i erfaringer med det forskerne

kaller alvorlige hendelser. Dette inkluderte fysiske angrep eller forsøk på angrep, direkte eller indirekte trusler og skadeverk. I 2013 rapporterte 36 prosent av respondentene om dette, i 2017 var det 40 prosent, mens 46 prosent meldte inn dette i 2021.<sup>34</sup>

Amnesty gjennomførte i 2021 en spørreundersøkelse blant kandidater til stortingsvalget. 600 politikere (39 prosent av de som ble spurt) besvarte undersøkelsen. Blant disse svarte 19 prosent at de hadde mottatt «sterke hatmeldinger», 15 prosent hadde fått sexistiske kommentarer og 14 prosent direkte eller indirekte volds-trusler. Frp-politikere var mest utsatt, mens politikere med minoritetsbakgrunn i langt større grad enn andre fikk kommentarer rettet mot sin etnisitet, hudfarge, nasjonalitet eller religion.<sup>35</sup>

KS (kommunesektorens organisasjon) spurte i 2019 alle folkevalgte politikere i kommuner og fylkeskommuner om opplevelser med hat og trusler. 20 prosent av de som fikk skjemaet, svarte på undersøkelsen, til sammen 1700 personer. 39 prosent av disse (663 personer) sa at de hadde blitt utsatt for hatefulle ytringer. Begrepet ble ikke definert, forklart eller avgrenset i spørreskjemaet. 30 personer (13 prosent) svarte at de hadde opplevd konkrete trusler.<sup>36</sup> Rapporten ble fulgt opp med kvalitative intervjuer med ti folkevalgte i en ny rapport året etter.<sup>37</sup>

Overlevende fra terrorangrepet mot AUF på Utøya 22. juli 2011 forteller også at de mottar mye sjikane.<sup>38</sup> En tredjedel av de 289 personene som deltok i en kartlegging fra NKVTS (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress) i 2021 fortalte at de har mottatt trusler eller hatefulle ytringer. 75 prosent av dem satt ytringene i sammenheng med at de var på Utøya.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> Dette var et representativt befolkningsutvalg med 2654 respondenter. Før respondentene ble stilt spørsmål om hatprat/hets ble de gitt følgende definisjon: Med «hatprat/hets» menes ytringer som er stigmatiserende, nedverdiggende, trakasserende eller truende, og er rettet mot et individ eller en gruppe på grunnlag av gruppekaraktistikker (som for eksempel etnisitet). Enkelte ytringer som omfattes av denne definisjonen kan også utgjøre «hatefulle ytringer» etter straffeloven. NIM (2022). *Holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge*.

<sup>32</sup> Politiets sikkerhetstjeneste. (2021). *Nasjonal trusselvurdering 2021*, s. 34; Politiets sikkerhetstjeneste. (2022). *Nasjonal trusselvurdering 2022*, s. 27–28.

<sup>33</sup> Jupskås, A. R. (2021). *Norske lokalpolitikeres erfaringer med trusler, hatytringer og plagsomme henvendelser – Noen resultater fra en spørreundersøkelse i november 2020*. (C-REX research report no. 2/2021). Universitetet i Oslo.

<sup>34</sup> Bjørge, T., Thomassen, G. & Strype, J. (2021). *Trakassering og trusler mot politikere: En spørreundersøkelse blant medlemmer av Stortinget, regjeringen og sentralstyrene i partiene og ungdomspartiene* (PHS Forskning 2021:01). Politihøgskolen.

<sup>35</sup> Ipsos (2021). *Stortingskandidaters erfaringer med netthets mai – juni 2021* (P.nr. 21-032102-01). Amnesty International Norge.

<sup>36</sup> Ipsos. (2019). *Hat og trusler mot folkevalgte*. Kommunesektorens organisasjon.

<sup>37</sup> Ipsos & Lund & Co. (2020). *Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte – Rettslige rammer, rettspraksis og kommunesektorens praksis* (FoU-prosjekt nr. 204030). Kommunesektorens organisasjon.

<sup>38</sup> Se for eksempel side 185–193 i Bromark, S. (2021): *Ingen fred å finne. 22. juli 10 år etter*. Res Publica.

<sup>39</sup> Rapporten har et univers på 502 personer, svarprosenten i fjerde kartleggingsrunde var da 58 prosent. Dyb, G. m. fl. (2021). «Opplevelser og reaksjoner hos de som var på Utøya 22. juli 2011»- *En oppsummering av fjerde intervjurunde*. NKVTS.

Det finnes også et par eldre, mindre omfattende undersøkelser fra Politihøgskolen og Amnesty.<sup>40</sup>

I flere av undersøkelsene er politikerne spurt om hvilke konsekvenser erfaringene har hatt. Et betydelig mindretall (mellom 20 og 35 prosent av de med ulike typer negative erfaringer) sier at erfaringene har begrenset hva de sier om visse politiske temaer eller standpunkt. Noen føler også at egen eller familiens sikkerhet er truet og er blitt engstelige for å delta i offentlig debatt.<sup>41</sup>

#### 5.4.5 Etniske og religiøse minoriteter

Det er kun gjort to spørreundersøkelser som tar for seg etniske minoriteters erfaringer med ytringsfrihet i Norge. I første runde av Fritt Ords monitorprosjekt i 2013–14, ble det laget et eget «minoritetsutvalg» basert på informasjon i Folkeregisteret om foreldres og eget fødeland, samt innvandringsdato til Norge. På grunn av lav svarprosent mente forskerne bak studien at minoritetsutvalget ikke kunne regnes som representativt for ikke-vestlige innvandrere og etterkommere.<sup>42</sup>

Studien viste ingen større forskjeller i deltagelse i offentligheten. 52 prosent i hele befolkningen svarte at de har ytret seg i sosiale medier, kontra 55 prosent i minoritetsbefolkningen. Det var heller ikke større omfang av ubehagelige eller nedlatende kommentarer overfor minoritetene. Rundt 33 prosent av befolkningen hadde opplevd dette, mot 28 prosent i minoritetsutvalget.<sup>43</sup> Respondentene i minoritetsutvalget hadde i langt større grad opplevd at de nedsettende kommentarene tok utgangspunkt i kjennetegn som nasjonalitet (44 mot 3 prosent), religion (36 mot 10 prosent), etnisitet (27 mot 4 prosent) og hudfarge (22 mot 2 prosent).

I andre runde av monitorprosjektet i 2017 ble det ikke gjort en like omfattende kartlegging av minoriteter. Her ble det spurt om personer med

innvandrerbakgrunn har mottatt det de opplever som hatefulle ytringer: 10,7 prosent svarte ja, mot syv prosent for ikke-innvandrere. Som i andre undersøkelser, er hatefulle ytringer her definert bredere enn den rettslige definisjonen.<sup>44</sup>

Det finnes andre undersøkelser som kan gi indikasjoner om hvilke erfaringer etniske og religiøse minoriteter har i offentligheten. I en ISF-rapport som primært tok for seg hets mot LHBT-personer, ble det spurt om hvor ofte ord som «jøde» og «muslim» ble brukt som skjellsord. 30 prosent av befolkningsutvalget hadde hørt eller sett «muslim» brukt som skjellsord. 23 prosent hadde hørt eller sett det samme om «jøde». Til sammenligning var tallet for «homo, lesbe eller lignende» 39 prosent og syv prosent for «norsking, potet, hviting eller lignende».<sup>45</sup>

Samme rapport undersøkte også negative ytringer med ulik alvorlighetsgrad rettet mot medlemmer av jødiske organisasjoner. Utvalget er naturlig nok lite, og dessuten er det en skjev aldersfordeling (nesten halvparten er over 60 år). Blant de hundre medlemmene av jødiske organisasjoner som besvarte undersøkelsen, hadde 36 vært utsatt for det de opplevde som nedsettende kommentarer, 31 for hatefulle ytringer og 16 for konkrete trusler.<sup>46</sup>

En analyse ved OsloMet i 2022, er en av svært få som har forsøkt å måle det faktiske omfanget av hatefulle og diskriminerende ytringer om muslimer på sosiale medier i Norge. Analysen brukte maskinlæring og stordata for å kartlegge ytringer på utvalgte norske kontoer på Twitter og Facebook de siste årene. Også i denne studien ble begrepet hatefulle ytringer brukt bredere enn det strafferettslige begrepet.

Hovedfunnet i studien var at hatefulle eller diskriminerende ytringer utgjør en liten andel av alle ytringer på sosiale medier, men at det har vært en markant økning de siste årene. Det er en svært liten gruppe som står bak de fleste av ytringene.

Blant de nær 300 000 kommentarene som ble analysert fra Twitter, økte andelen som ble definert som hatefulle per måned fra 0,4% i perioden

<sup>40</sup> Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017). Trusler og trusselhendelser mot politikere – En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (PHS Forskning 2017:5). Politihøgskolen; Ipsos. (2018). *Kvinnelige politikeres erfaringer med netthets juni 2018*. Amnesty International.

<sup>41</sup> S. 7 i Jupskås, A. R. (2021) og s. 2–3 i Ipsos (2021).

<sup>42</sup> Gruppen er forholdsvis høyt utdannet og har språkferdigheter som gjør dem over gjennomsnittlig rustet til å delta i offentligheten, og kalles derfor et «selektivt utvalg». Midtbøen, A. H. & Steen-Johnsen, K. (2016). Ytringsfrihetens grenser i det flerkulturelle Norge. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 33(1-2), 21–33.

<sup>43</sup> S. 24 i Midtbøen, A. H. & Steen-Johnsen, K. (2016).

<sup>44</sup> Fladmoe, A. & Nadim, M. (2017). Silenced by hate? Hate speech as a social boundary to free speech. I A. H. Midtbøen, K. Steen-Johnsen & K. Thorbjørnsrud (Red.), *Boundary Struggles – Contestations of Free Speech in the Norwegian Public Sphere* (s. 45–75). Cappelen Damm Akademisk, s. 58–60.

<sup>45</sup> Birkvad, S. R., Fladmoe, A. & Marjan, N. (2019), s. 64.

<sup>46</sup> S. 28–29 og 33 her: Birkvad, S. R., Fladmoe, A. & Marjan, N. (2019). Videre har HL-senteret gjort en undersøkelse om holdninger til muslimer og jøder. Denne tok ikke for seg erfaringer med ytringer direkte: Hoffmann, C. & Moe, V. (2017).

2010–2015 til 2,2% i perioden 2016–2021. Samtidig kom en stor andel av kommentarene fra en liten gruppe ekstremt aktive profiler. 14 profiler sto bak nesten 28 prosent av de hatefulle ytringene. Disse var i stor grad ansvarlige for økningen.

På Facebook fant forskerne klart flest av det de definerte som hatefulle ytringer på de tre Facebook-sidene SIAN, Norge Fritt for Islam og Hege Storhaug. Også her sto noen få profiler for en stor andel av kommentarene. De ti prosent mest aktive brukerne (378 profiler) sto bak nesten 45 prosent av alle de hatefulle kommentarene forskerne innhentet.<sup>47</sup>

Det finnes også mer avgrensede rundspøringer. Antirasistisk senter gjennomførte i 2021 en undersøkelse som 40 politikere og samfunnsdebattanter med flerkulturell bakgrunn deltok i. 24 av disse oppga at de opplevde det de definerte som hatefulle ytringer mot gruppen de tilhører ukentlig. Fire personer opplevde ukentlig hatefulle ytringer rettet direkte mot dem som person. Nær halvparten svarte at de stadig vurderer hvilke debatter de orker å delta i.<sup>48</sup>

#### 5.4.6 Seksuelle minoriteter

LHBT-personer (lesbiske, homofile, bifile og transpersoner) utsettes for trusler og andre ubehagelige ytringer i langt større grad enn den øvrige befolkningen. Dette er hovedkonklusjonen i den ene spørreundersøkelsen som er gjort om denne gruppens opplevelse av offentligheten.<sup>49</sup>

36 prosent av de 500 LHBT-personene som deltok i undersøkelsen, rapporterte om nedsettende kommentarer, 23 prosent hadde opplevd hatefulle ytringer og 15 prosent konkrete trusler. For befolkningen for øvrig var de tilsvarende tallene 18, ti og fire prosent.

Respondentene ble spurt om reaksjoner på ytringene. Mest utbredt var opprørthet og sinne. LHBT-personer uttrykte også i langt større grad at de hadde følt seg utrygge etter å ha vært utsatt for eller å ha observert hatytringer. Studien viste også at slike ytringer kan føre til mobilisering og økt engasjement fra dem som rammes.

<sup>47</sup> Kasahara, Y. m.fl. (2022). *Kartlegging av omfanget av hatefulle og diskriminerende ytringer mot muslimer*. OsloMet, s. 40–42.

<sup>48</sup> Antirasistisk senter. (2021). *Hatefulle ytringer og trusler mot samfunnsdebattanter med flerkulturell bakgrunn*, se særlig s. 9.

<sup>49</sup> LHBT-utvalget besto av drøyt 500 respondenter, «screenet» fra et større Gallup-panel. Birkvad, S. R., Fladmoe, A. & Marjan, N. (2019).

#### 5.4.7 Nedsatt funksjonsevne

Det finnes lite forskning på erfaringer mennesker med nedsatt funksjonsevne har med bruk av ytringsfriheten. Nordlandsforskning gjennomførte i 2016 en spørreundersøkelse om hvilke erfaringer personer med funksjonsnedsettelse har med negative ytringer. Den ble sendt til medlemmer av ulike interesseorganisasjoner for funksjonshemmede, og er ikke en representativ undersøkelse.<sup>50</sup>

947 personer svarte på undersøkelsen, men det er ikke oppgitt hvor mange som fikk skjemaet. Av de 947 svarte 361 (38 prosent) at de hadde vært utsatt for krenkende ytringer. Disse ble spurt om hva slags type ytringer dette var. 307 personer (32 prosent) valgte alternativer som forskerne definerte som hatytringer. Blant disse var «ytringer om at du er hjelpeløs eller svak» (149 personer), «ytringer om at du ikke burde vært født eller har rett til å leve» (40 personer) og trusler om vold (40 personer).

En del av studien besto av dybdeintervjuer med 13 personer med ulike funksjonsnedsettelser. Av dem svarte bare én at vedkommende hadde opplevd det han mente var en hatytring.<sup>51</sup>

I tillegg har kommisjonen fått tilsendt enkelte undersøkelser med små utvalg respondenter som viser de samme tendensene.<sup>52</sup>

#### 5.4.8 Kjønn

En god del oppmerksomhet har vært rettet mot sjikane mot kvinner på grunn av deres kjønn. Studiene som er gjort, tyder ikke på at kvinner opplever mer sjikane eller hets enn menn totalt sett, men at sjikanen i større grad er rettet mot deres kjønn som sådan.

I 2016 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning (ISF) en representativ spørreundersøkelse hvor de undersøkte omfanget av opplevd hatefulle ytringer i sosiale medier. Den viste at flere menn enn kvinner har mottatt det de selv opplevde som hatefulle ytringer: 4,9 prosent versus 3,9 prosent.

<sup>50</sup> Det er ikke trukket et utvalg som er vektet, men undersøkelsen er basert på selvrekuttering fra hele populasjonen.

<sup>51</sup> Nordlandsforskning. (2016). *Hatytringer – Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer* (NF rapport nr: 6/2016).

<sup>52</sup> Om hatprat og mobbing i skolen: Unge funksjonshemmede. (2020). *Stå opp mot hatprat!* Om diskriminering i arbeidslivet: Unge funksjonshemmede. (2018). *Dobbelminoritet – dobbelt diskriminert?* Om tilrettelegging i politiske partier: Unge funksjonshemmede. (2021). *Til maktens korridorer*.

Flere menn enn kvinner fikk hatefulle ytringer rettet mot innholdet i argumentet deres eller politisk ståsted, mens flere kvinner enn menn fikk det de opplevde som hatefulle ytringer rettet mot kjønnnet deres direkte.<sup>53</sup>

En undersøkelse gjennomført for Amnesty i 2018, viste at 12 prosent av kvinner svarer at de har opplevd trakassering på nett, sammenlignet med ni prosent blant menn. Dette var et representativt utvalg.<sup>54</sup>

I den første monitorundersøkelsen for Fritt Ord fra 2014 ble det spurt om «ubehagelige eller nedlatende kommentarer». Flere menn enn kvinner svarte at de hadde mottatt dette (33 mot 29 prosent). Men som i 2016, viste undersøkelsen at kvinner i større grad enn menn fikk ubehagelige kommentarer på grunnlag av kjønn eller utseende, altså iboende egenskaper istedenfor sak eller argument.<sup>55</sup>

#### 5.4.9 Alder

Flere undersøkelser har inndelt analysene etter alder. Et hovedinntrykk er at yngre er mer utsatt for sjikane enn eldre.

I Medietilsynets spørreundersøkelse fra 2021, faller andelen som har blitt utsatt for en form for nettsjikane med alderen. Mens 20 prosent i alderen 16–24 år oppgir å ha vært utsatt for dette, er det kun seks prosent i alderen 60–79 år og to prosent over 80 år.<sup>56</sup>

Det finnes også flere undersøkelser av Eldres utfordringer med digitaliseringen og dagens mediehverdag. En undersøkelse fra Medietilsynet testet folks evne til å avsløre en falsk nyhet. 51 prosent av de over 60 år klarte dette. Til sammenligning klarte 66 prosent av de under 30 år å avsløre den falske nyheten.<sup>57</sup> Andre undersøkelser og statistikker viser at mens de eldste i større grad bruker tradisjonelle medier som papiraviser,

radio og TV, er den digitale bruken ganske høy også blant eldre.

For eksempel viser tall fra SSB for 2018 at 87 prosent av personer mellom 65 og 74 år hadde brukt internett de siste tre månedene. I aldersgruppen 75–79 år var tallet 67 prosent.<sup>58</sup>

#### 5.4.10 Studier av avsendere og mengde

Ut ifra omtalen av sjikane og hets i den offentlige debatten, kan det synes som det er svært mange som sjikanerer og hetser på nettet. Det finnes få norske studier av dette.<sup>59</sup>

Den mest sentrale studien er *Gråsoner og grenseoverskridelser på nettet* fra ISF i 2021. Dette er en representativ spørreundersøkelse som viste at svært få sier de deltar i opphetede og aggressive nettdebatter. Rundt fem prosent av befolkningen gjør dette jevnlig. En til to prosent erkjenner at de bedriver netthets i form av hetsende, rasistiske eller hatefulle ytringer.

Analysen viste også de som hetser, ofte mener at de selv har blitt utsatt for hets og hatytringer. Det er en overvekt av menn, unge og unge middelaldrende som deltar i disse debattene og som innrømmer at de er avsendere av hets. Personer med lav utdanning som er skeptiske til innvandring og homofilt samliv svarer oftere enn andre at de skriver hetsende. Avsenderne kjenner som oftest ikke mottakerne, men er ikke nødvendigvis selv anonyme. Studien inkluderte også dybdeintervjuer med flere deltakere i slike debatter.<sup>60</sup>

ISF har tidligere gjort to kortfattede kunnskapsgjennomganger av internasjonal forskning.<sup>61</sup> De fleste undersøkelser om omfanget av sjikane, er spørreundersøkelser rettet mot mottakere. De kan ikke brukes til å si noe om hvor mange som sender sjikane og hatytringer. I enkelte av undersøkelsene er mottakerne spurt om hvem de tror står bak og hva som kan være motivasjonen.<sup>62</sup>

<sup>53</sup> Fladmoe, A., Nadim, M. & Wessel-Aas, J. (2016). *Hatefulle ytringer på internett – Omfang, forebygging og juridiske grenser* (Rapport 2016:17). Institutt for samfunnsforskning. S. 91–98.

<sup>54</sup> Men mannsutvalget var lite, bare 150 respondenter, mot 1 000 kvinner. Ipsos. (2018). *Kvinner i befolkningen – erfaringer med netthets juni 2018*. Amnesty International.

<sup>55</sup> Enjolras, B. m.fl. (2014), s. 41ff. ISF lagde senere også en oversiktsrapport der også internasjonale undersøkelser er med: Fladmoe, A. & Nadim, M. (2016). *Hatefulle ytringer – Delrapport 1: Forskning på art og omfang* (rapport 2016:4). Institutt for samfunnsforskning, s. 28–29.

<sup>56</sup> Medietilsynet. (2021). *Kritisk medieforståing i den norske befolkninga* (hovedrapport 2021). S. 5–7.

<sup>57</sup> S. 34 i Medietilsynet. (2019). *Kritisk medieforståelse i den norske befolkningen – En undersøkelse fra Medietilsynet*.

<sup>58</sup> Se Norges institusjon for menneskerettigheter. (2019). *Eldres menneskerettigheter – Syv utfordringer* s. 35.

<sup>59</sup> Dette er et eksempel på en studie: Dybdeintervjuer med 15 personer som har fått kommentarer fjernet fordi de var rasistiske e.l.: Fangen, K. & Holter, C. R. (2020). The battle for truth: How online newspaper commenters defend their censored expressions. *Poetics*, 20, <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2019.101423>.

<sup>60</sup> Skrevet på oppdrag for Bufdir. Hele rapporten her: Fladmoe, A., Nadim, M. & Thorbjørnsrud, K. (2021). *Gråsoner og grenseoverskridelser på nettet – En studie av deltagere i opphetede og aggressive nettdebatter* (Rapport 2021:1). Institutt for samfunnsforskning.

<sup>61</sup> Fladmoe, A. & Nadim, M. (2016), s. 41ff; Fladmoe, A., Nadim, M. & Wessel-Aas, J. (2016), s. 80ff.

### Boks 5.5 Ungdommens ytringsfrihetsråd

Ungdommens ytringsfrihetsråd bestod av 16 unge mennesker med mangfoldig bakgrunn som bidro med ulike perspektiver på temaet ytringsfrihet. Prosjektet var initiert av Norsk PEN og Fritt Ord. Nancy Herz ledet rådet som jobbet fra høsten 2020 til våren 2021. Målet var å peke på trender og beskrive utfordringer som begrenser ungdom og unge voksnes ytringsfrihet, og komme med forslag til tiltak som kan gjøre det enklere for ungdom og unge voksne å engasjere seg i den offentlige debatten. Rådet delte en felles forståelse av at individer har høyst ulike muligheter til å bruke stemmen sin avhengig av sin identitet, bakgrunn og praktiske begrensninger. I rapporten identifiserer rådet ti særlige utfordringer:

1. Unge opplever en for høy terskel for å ytre seg.
2. Det er stor forskjell på hvor mye kunnskap unge har, for eksempel når det gjelder skriveferdigheter.
3. Rådet peker på «forutsigbare mønstre og strukturelle utfordringer». For eksempel at funksjonshemmede blir utsatt for en systematisk diskriminering i form av fysiske barrierer, som utilgjengelige bygg og transporttjenester, samt holdningsmessige barrierer, som å bli stilt lavere forventninger til eller å bli sett på som mindre kompetente.
4. Hets og hatefulle ytringer skremmer unge fra debattene.

5. Det oppleves som en barriere at alt som legges ut på sosiale medier eller skrives i aviser, er der «for alltid».
6. Gode diskusjoner får for lite plass. Rådet ser ofte at elever lærer hva ytringsfrihet betyr i teorien, men ikke hva den betyr i praksis. Det er nødvendig å kunne diskutere krevende temaer i et klasserom uten at man tyr til personangrep eller uthenging av enkeltpersoner eller grupper.
7. Rådet ser stadig eksempler på at elever er bekymret for at deres ytringer skal misforstås dersom de tas ut av sammenheng og blir delt utenfor klasserommet, for eksempel på sosiale medier. Frykten for dette påvirker dynamikken i klasserommet.
8. Elever møter i liten grad ulike former for kunst og kultur gjennom skolen. Det begrensede omfanget fører også til at kunsten de møter, ikke gjenspeiler det mangfoldet som finnes i samfunnet eller egne opplevelser.
9. Unge opplever det som ubehagelig og vanskelig å bli framstilt som en representant for en gruppe.
10. Dårlig ytringskultur innad i en organisasjon gjør det vanskelig å ytre seg, for eksempel i partier, sivilsamfunnsorganisasjoner eller trossamfunn.

Kilde: Ungdommens ytringsfrihetsråd. (2021). Hvordan står det til med ytringsfriheten til ungdom og unge voksne i Norge? Rapport for Norsk PEN og Fritt Ord.

Det finnes enkelte undersøkelser som kan gi en pekepinn på det reelle omfanget av sjikane. En studie fra OsloMet i 2022 analyserte omfanget i noen grupper og tråder på Twitter og Facebook. Den dokumenterte at et lite antall profiler sto bak en stor andel av sjikanen.<sup>63</sup>

Analysebyrået Retriever undersøkte 5 300 kommentarer på facebookssidene til fem norske mediehus i 2021. 119 av kommentarene (omtrent to prosent) ble kategorisert som hatefulle etter definisjonen som ble brukt.

<sup>62</sup> At for eksempel sju prosent av befolkningen sier de har mottatt en hatefulle ytring, betyr ikke at sju prosent har sendt. Det kan være noen få mennesker som står bak mange meldinger. Og s. 23–28 her: Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017).

<sup>63</sup> Se avsnitt 5.4.5.

Rapporten fra denne undersøkelsen har flere eksempler på hvilke ytringer som defineres som hatefulle. Blant annet er denne kommentaren definert som hatefulle: «Kong Raymond kjøpe bolig til innvandre til høy pris med folk sin skattepenger.» Denne er definert som hatefulle mot «mennesker og grupper med status, respekt og antatt kompetanse i samfunnet». Kommentaren «han er en arrogant narsisist som liker å høre sin egen stemme!» om tidligere helseminister Bent Høie er definert som hatefulle mot politisk syn.<sup>64</sup>

Eksemplene viser at terskelen for hva som defineres som en hatefulle ytring i denne under-

<sup>64</sup> Side 49ff her: Retriever. (2021). *Tone og hatefulle ytringer i norske kommentarfelt – En analyse av fem norske mediers kommentarfelt på Facebook, før og under koronapandemien.*



søkelsen er lagt lavere enn den juridiske terskel. Hvorvidt dette er symptomatisk for flere undersøkelser, vet ikke kommisjonen, da dette er den eneste undersøkelsen vi kjenner til som faktisk viser konkrete eksempler.

Den danske tankesmien Justitia gjorde i 2022 en undersøkelse for å få en pekepinn om hvor mye straffbart som faktisk ytres på Facebook.<sup>65</sup> Analysen tok utgangspunkt i en tidligere publisert rapport som hadde brukt en egenutviklet algoritme til å analysere 63 millioner kommentarer på 676 ulike danske facebook-sider og konkluderte med at drøyt 900 000 av dem var hatefulle ytringer.<sup>66</sup> Justitia gjorde et representativt utvalg på 2 400 kommentarer blant disse og lot jurister vurdere dem kvalitativt. Konklusjonen var at kun 11 av 2 400 ytringer var åpenbart ulovlige. Tar man utgangspunkt i at utvalget var representativt, betyr dette at bare 0,0066 prosent av ytringene på facebookssidene som ble undersøkt, var straffbare etter dansk lov.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) gjennomførte i 2017 en innholdsanalyse av utvalgte debattråder på facebookssidene til NRK og TV2. Analysen konkluderte med at totalt 284 av 4002 undersøkte kommentarer kunne regnes som hatefulle ytringer ut ifra definisjonen undersøkelsen brukte. Omtrent syv prosent av den redigerte debatten på disse sidene var altså å anse som hatefull. 76 prosent kom fra menn (som sto for 55 prosent av alle kommentarer i undersøkelsen). 95 prosent kom fra det som ble antatt å være etniske nordmenn, dette var samme andel som den totale mengden kommentarer.<sup>67</sup>

I 2017 ble det gjort en kvalitativ undersøkelse av det forskerne kalte *alarmerte borgere*: Folk som er særlig kritiske til innvandrings- og integreringspolitikken. Utgangspunktet var en spørreundersøkelse som viste at nesten hver fjerde respondent mente at informasjonen de fikk fra mediene om dette politikkområdet ikke var til å stole på. Studien gir et innblikk i motivasjonen til deltakere i slike debatter og hevder at de er dominert av en følelse av å være alarmert og ikke ha tilitt til det bredere ordskiftet. Den gir ikke en pekepinn om hvor mange av de alarmerte borgerne som bedriver sjikane.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Mchangama, J. & Callesen, L. (2022). *Analyse: Det vilde vesten? – An analyse af lovligheden af kommentarer på Facebook*. Justitia.

<sup>66</sup> Analyse & Tal. (2021). *Angreb i den offentlige debat på Facebook*.

<sup>67</sup> Side 37 samt 70ff her: Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018).

### Boks 5.6 Få avsendere kan skape mye innhold

Da Stavanger Aftenblad i 2019 vurderte hva de skulle gjøre med avisas kommentarfelt, som var preget av ufine svar og nedlatende karakteristikk, tok de stikkprøver av engasjementet. Av i alt 200 innlegg som var skrevet i løpet av én enkelt dag, var 80 prosent skrevet av de samme 19 personene. Noen få enkeltpersoner sto bak det som kunne se ut som et bredt og intenst engasjement i kommentarfeltene.

Hets kan også være organisert. I 2017 vakte det stor oppmerksomhet da kommentarfeltet til en musikkvideo med en norsk artist ble fylt med flere tusen rasistiske meldinger, fordi den blonde artisten danset med en mørk-hudet mann. Morgenbladet avdekket senere at det ikke skyldtes en spontan bølge av rasisme, heller ikke var den særlig norsk. Det dreide seg om en kampanje organisert via nettforumet 4chan, der noen hundre mennesker fra hele verden deltok.

Kilder: Gundersen, C. G. (2019, 17. januar). Nettdebatt, takk. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/oR0lnR/nettdebatt-takk>; Indregard, S. m.fl. (2017, 22. desember). Hetseprosessen. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/samtid/2017/12/22/hetseprosessen/>

## 5.5 Forskning på mulige skadeeffekter ved sosiale medier

De siste årene har det vært en rekke debatter om skadene som bruk av sosiale medier kan skape på enkeltmennesker og samfunnet. Spørsmålene er mange og kompliserte: Gjør bruk av sosiale medier oss avhengige og deprimerte? Er innholdet enkelte fordyper seg i på nettet i seg selv en forklaring på hvorfor noen blir radikalisererte? Hvor utbredt er egentlig filterbobler og ekkokamre? Bidrar disse til økt polarisering i samfunnet?

Kommisjonens mandat bruker også begrepet skadelig. Kommisjonen er bedt om å vurdere «tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk». Dette diskuteres i kapittel åtte om ansvar for innhold på nettet.

<sup>68</sup> Kapittel 8 i Moe, H. m.fl. (2019). *Informerte borgere? – Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*. Universitetsforlaget.

Spørsmålene over er relevante for flere sider av utredningen. Derfor har kommisjonen valgt å presentere relevant forskning på et utvalg mulige skadeeffekter: Psykisk helse, radikalisering, filterbobler, ekkokamre og polarisering.

Forskningen som omtales, er omfattende og i stadig utvikling. Det er begrenset norsk forskningsempiri, så oversikten vil også vise til studier fra andre land i Europa og USA. Dette er ikke en akademisk eller uttømmende forskningsgjennomgang, men en kortfattet oversikt som reflekterer hvor krevende det er å finne dokumenterbare, empiriske svar på de store samfunns-spørsmålene utbredelsen av sosiale medier reiser.

### 5.5.1 Sosiale medier og psykisk helse

At sosiale medier er designet i tråd med innsikt om hvordan den sosiale hjernen fungerer, er det lite uenighet om.<sup>69</sup> Da Facebook ble laget, «utnyttet vi en svakhet i menneskets psykologi», forklarte Sean Parker, en av Facebooks grunnleggere, i et mye sitert intervju fra 2017. Målet var å få folk til å bruke mest mulig av sin tilgjengelige tid og oppmerksomhet på Facebook. Det fikk utviklerne til å lage designideer som likerknappen, som ga brukerne «små dopamin-kick» og fikk dem til å laste opp mer innhold for å få flere tilbakemeldinger.<sup>70</sup>

Hvor skadelig disse designvalgene eventuelt er, er mer åpent. Selv om bekymringene er mange, er ikke forskningsfunnene like tydelige når det gjelder de mest diskuterte skadevirkningene.

Måten sosiale medier er designet på, gjør det naturlig å omtale dem som avhengighets-skapende. I forskningslitteratur brukes også begreper som internett-avhengighet, mobilavhengighet og sosiale medier-avhengighet, selv om slike avhengigheter ennå ikke er inkludert som diagnoser i de mest brukte diagnosemanualene.<sup>71</sup>

Det som ofte omtales som avhengighet, kan også omtales som problematisk bruk av nettet og

sosiale medier.<sup>72</sup> Det er omdiskutert hvor skadelig problematisk bruk er, og direkte årsaks-sammenhenger er vanskelige å påvise.

Medieskadelighetsutvalget gjennomførte i 2020 en ekstern forskningsgjennomgang av eksisterende kunnskap om skadevirkninger for barn og unge av eksponering for ulike typer medieinnhold.<sup>73</sup> Gjennomgangen identifiserte drøyt 3000 studier gjennom litteratursøk. Drøyt 2500 av dem ble ekskludert fra materialet, blant annet fordi flere av dem satte søkelys på positive heller enn negative effekter. Blant funnene var at det nesten ikke finnes forskning på skadelige medieeffekter hos norske eller nordiske barn. Hovedkonklusjonen var at de aller fleste barn har positive opplevelser og mange muligheter for utvikling og underholdning ved å bruke media, og opplever ikke skader. Samtidig har en del barn negative opplevelser, for eksempel med nettmobbing eller seksuell kommunikasjon. Det ble også påpekt behov for metodologisk innovasjon hos forskere for å finne bedre og mer presise måter å undersøke effektene på.<sup>74</sup>

Konklusjonen er symptomatisk for oversiktsstudier av sammenhenger mellom bruk av nettet og sosiale medier på den ene siden, og tilstander som lav selvfølelse, angst, depresjon og lignende på den andre siden. Det er krevende å gi entydige svar og enkeltstudier peker i ulike retninger. Det gjennomgående funnet i såkalt longitudinelle studier (som følger de samme personene over tid) er at sosiale medier har liten effekt på psykisk helse, konkluderer medieiviterne Ida Aalen og Magnus Hoem Iversen.<sup>75</sup>

Dette kan virke overraskende. Aalen og Iversen understreker at måten medier brukes på, er viktig. Man blir ikke nødvendigvis deprimert av å bruke mye tid på sosiale medier. Flere andre faktorer virker inn på livssituasjonen. Men sosiale medier kan fungere som et speil, eller et ekko, som forsterker eksisterende utfordringer i livet.<sup>76</sup> Mediebruk er mer konstruktiv om den også brukes til aktiv kommunikasjon, ikke bare til passiv sammenlikning.

Det vakte stor oppmerksomhet da en tidligere Meta-ansatt høsten 2021 lekket dokumenter som lot til å dokumentere skadevirkninger ved bruk av

<sup>69</sup> Se for eksempel Aral, S. (2020): *The Hype Machine – How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – and How We Must Adapt*. HarperCollins Publishers, kapittel 4, for forskningsoversikt.

<sup>70</sup> Tilgjengelig bl.a. her Sean Parker. (2017, 12. november). Facebook Exploits Human Vulnerability (We Are Dopamine Addicts) [Video]. YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=R7jar4KgKxs>

<sup>71</sup> Spillavhengighet («gambling disorder») ble inkludert i manualen DSM-V i 2013. Avhengighet av TV-/dataspill («gaming disorder») ble inkludert av WHO i manualen ICD-11 i 2019. Kommisjonen tar ikke for seg spill i den videre redegjørelsen.

<sup>72</sup> Jf. Aalen, I. og Iversen, M. (2021). *Sosiale medier*. Universitetsforlaget, s. 111.

<sup>73</sup> NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen*. Kulturdepartementet. Vedlegg 2, side 109ff.

<sup>74</sup> NOU 2021: 3, s. 111.

<sup>75</sup> Aalen, I. og Iversen, M. (2021), s. 101.

<sup>76</sup> Jf. metaforen som brukes i Lindgren, L. (2021). *Ekko. Et essay om algoritmer og begjær*. Gyldendal.



selskapets tjenester. Blant annet sa tre av ti tenåringsjenter i interne undersøkelser at Instagram bruk gjorde at de fikk dårligere selvbilde.<sup>77</sup> Det som ikke kom så tydelig fram i debattene i etterkant av avsløringene, er de metodiske svakhetene ved Metas egne undersøkelser. Dette var spørreundersøkelser der tenåringer selv ble spurt om Instagram var årsaken til endringer i selvbildet deres. Det ble ikke brukt en kontrollgruppe.

Et slikt forskningsdesign kan ikke brukes til å gjøre årsaksslutninger. Det betyr ikke at Instagram ikke kan ha en negativ påvirkning på tenåringsjenter. Flere målrettede studier tyder på at dette er tilfellet.<sup>78</sup> Metas internstudier illustrerer likevel at det er krevende å finne entydige svar og at valg av forskningsdesign har stor betydning.<sup>79</sup>

### 5.5.2 Sosiale medier og radikaliserings

Det er en utbredt påstand at sosiale medier gjør folk mindre åpne for motargumenter, mer fastlåste i egne oppfatninger, sintere og mer radikale.<sup>80</sup> Effekten vil være velkjent for mange som har deltatt i, eller observert, en diskusjonstråd på nettet. Diskusjoner på nettet kan synes å lokke fram den indre kverulanten i enkelte.

Nettets «disinhiberingseffekt» er dette kalt i psykologien. Folk legger igjen den tilbakeholdenheten de har i den fysiske verden når de kan kommunisere ansiktsløst med hverandre.<sup>81</sup> Dette kan være frigjørende for samtalen, men også ødeleggende.

Denne effekten handler om hva nettet gjør med kommunikasjonskulturen. Flere studier har dokumentert det som kan virke åpenbart: Debat-

ter i kommentarfelt er langt unna idealene om såkalt deliberativ kommunikasjon, der saklighet og lydhørhet er idealer og kraften i de bedre argument vinner fram. Få later til å skifte mening når de deltar i debatter i kommentarfelt.<sup>82</sup>

Spørreundersøkelsen i andre runde av Fritt Ords monitorundersøkelse fra 2017 viste at nettdebatter kan forsterke folks synspunkter. Hele 71 prosent av de som sa at de ofte møter meningsmotstandere i nettdebatter, sa også at de ofte ble sikrere i sin sak, mot 10 prosent i gruppen som aldri ble motsagt. Forskerne bak undersøkelsen konkluderte med at «skyttergravskrig» er en beskrivende metafor for dynamikken.<sup>83</sup>

Betyr dette at folk får mer radikale eller ekstreme holdninger hvis de bruker mye tid i kommentarfelt eller som konsumenter av innhold i sosiale medier? Hvor stor betydning har i så fall sosiale mediers anbefalingsalgoritmer og stimuli for folks holdninger?

Det finnes studier som vektlegger sosiale medier som normdannende arenaer for folks holdninger. En eksperimentell studie fra USA i 2021 viste for eksempel hvordan folk over tid uttrykte mer sinne i Twitter-poster etter å ha fått mange «likes» og retvitinger på poster som uttrykte sinne.<sup>84</sup> En samtidig studie med data fra både USA og Danmark, konkluderte motsatt: Forskerne fant ingen tegn til at sosiale medier endrer folks adferd i debatter. Det tydeligste funnet var at en liten minoritet opptre fiendtlig både på og utenfor internett. De som er sinte på nettet, er sinte også utenfor. Når debatter på internett opp-

<sup>77</sup> Horwitz, J., Seetharaman, D. & Wells, G. (2021, 14. september). Facebook Knows Instagram Is Toxic for Teen Girls, Company Documents Show, *The Wall Street Journal*. [https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-instagram-is-toxic-for-teen-girls-company-documents-show-11631620739?mod=hp\\_lead\\_pos7&mod=article\\_inline](https://www.wsj.com/articles/facebook-knows-instagram-is-toxic-for-teen-girls-company-documents-show-11631620739?mod=hp_lead_pos7&mod=article_inline)

<sup>78</sup> Jonathan Haidt gir en oversikt her: Haidt, J. (2021, 21. november). The Dangerous Experiment on Teen Girls. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/11/facebooks-dangerous-experiment-teen-girls/620767/>

<sup>79</sup> Se f.eks. Steinberg, L. (2021, 10. oktober). Does Instagram Harm Girls? No One Actually Knows. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/10/10/opinion/instagram-facebook-mental-health-study.html> og Kamenetz, A. (2021, 6. oktober). Facebook's own data is not as conclusive as you think about teens and mental health. *National Public Radio*. <https://www.npr.org/2021/10/06/1043138622/facebook-instagram-teens-mental-health>

<sup>80</sup> Se f.eks. McNamee, R. (2019). *Zucked. Waking up to the Facebook Catastrophe*. Penguin Press. S. 82–110; Lanier, J. (2019). *Ti grunner for å slette sosiale medier nå*. Res Publica. S. 47–50 og en rekke andre lignende kritiske bøker om sosiale medier.

<sup>81</sup> Begrepet ble lansert av psykologiprofessor John Suler i 2001: Suler, J. (2004). The Online Disinhibition Effect. *CyberSpace Psychology and Behavior*, 7(3), 321–326. <https://truecenterpublishing.com/psycyber/disinhibit.html>. En tilknyttet teoriretning er såkalt SIDE-teori (social identity model of deindividuation effects). Se Lea, M. og Spears, R. (1991). Computer-mediated communication, deindividuation and group decision-making. *International Journal of Man Machine Studies*, 34, 283–301. [https://doi.org/10.1016/0020-7373\(91\)90045-9](https://doi.org/10.1016/0020-7373(91)90045-9). Uoverenstemmelsehypotesen er et annet begrep som brukes om det samme: Bor, A. & Petersen, M. B. (2022). The Psychology of Online Political Hostility: A Comprehensive, Cross-National Test of the Mismatch Hypothesis. *American Political Science Review*, 116(1), 1–18. <https://doi.org/10.1017/S0003055421000885>.

<sup>82</sup> Se f.eks. Andersen, I. V. (2020). *Instead of the deliberative debate: how the principle of expression plays out in the news-generated Facebook discussion* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen. <http://hdl.handle.net/1956/24058>

<sup>83</sup> Enjolras, B. m.fl. (2017). Echo chamber and trench warfare dynamics in online debates. *European Journal of Communication*, 32(3), 257–273. <https://doi.org/10.1177%2F0267323117695734>

<sup>84</sup> Brady, W. J. m.fl. (2021). How social learning amplifies moral outrage expression in online social networks. *Science Advances*, 33(7). <https://doi.org/10.1126/sciadv.abe5641>

laves som verre, er det fordi denne gruppen der får et større publikum. Sinnet blir mer synlig.<sup>85</sup>

Det er åpenbart en sammenheng mellom bruk av ulike nettforum og sosiale medier og radikalisering. Nettet er en kommunikasjonskanal der radikalisering enklere kan skje.<sup>86</sup> Dette finnes det ikke minst to åpenbare eksempler på i Norge. Årsakene til at enkelte radikaliseres inn i voldelig ekstremisme, er komplekse. En kunnskapsoversikt om radikalisering mot ytre høyre på nettet fra våren 2022 oppsummerte eksisterende forskning slik: Internett er ikke årsaken til radikalisering, men nettet gjør det mulig for folk som er interessert i disse ideene til å danne fellesskap og kan gjøre konspirasjonsteorier og mistro til institusjoner mer akseptert.<sup>87</sup>

Årsaker til radikalisering ligger utenfor kommisjonens mandat å utrede. Det er nedsatt en egen ekstremismekommisjon som skal gå i dybden på disse spørsmålene. Hvorvidt sosiale mediers anbefalingsalgoritmer i seg selv bidrar til å radikalisere folk, er et relevant spørsmål når disse mekanismene skal reguleres.

Den såkalte kaninhullhypotesen innebærer at algoritmene på sosiale medier kan radikalisere brukerne ved å foreslå stadig mer ekstremt innhold. Særlig Youtube har vært beskyldt for slike mekanismer.<sup>88</sup> Hypotesen er at algoritmen som plukker videoene på forsiden og i «neste video»-vinduet, systematisk foreslår mer ekstreme versjoner av det du allerede er interessert i.

Enkelte studier og undersøkelser peker i retning av en slik skjevhet i Youtubes systemer.<sup>89</sup> Youtube har blitt kraftig kritisert for dette, og selskapet hevdet i 2019 at algoritmene var blitt endret slik at ekstremt innhold i mindre grad skulle bli anbefalt for brukerne.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Bor, A. & Petersen, M. B. (2022).

<sup>86</sup> Mølmen, G. N. & Ravndal, J. A. (2021). Mechanisms of online radicalisation: how the internet affects the radicalisation of extreme-right lone actor terrorists. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*. <https://doi.org/10.1080/19434472.2021.1993302>. Det finnes mange historier om «radikalisering på gutterommet», f.eks.: Biehl, K. & Kjendlie, E. (2021, 28. juli). Leon (23) ble radikalisert på gutterommet. *NRK*. [https://www.nrk.no/norge/leon\\_23\\_ble-radikalisert-pa-gutterommet-1.15589142](https://www.nrk.no/norge/leon_23_ble-radikalisert-pa-gutterommet-1.15589142)

<sup>87</sup> Clancy, B., Marwick, A., & Furl, K. (2022). Far-Right Online Radicalization: A Review of the Literature. *The Bulletin of Technology & Public Life*. <https://citap.pubpub.org/pub/jq716jny>

<sup>88</sup> Se f.eks. Blackall, M., Dodd, V. & Quinn, B. (2020, 2. mars). YouTube accused of being 'organ of radicalisation', *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2020/mar/02/youtube-accused-of-being-organ-of-radicalisation>

<sup>89</sup> Tufekci, Z. (2018, 10. mars). YouTube, the Great Radicalizer. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/03/10/opinion/sunday/youtube-politics-radical.html>

Andre studier sår tvil om effekten. I 2020 ble det for eksempel publisert en studie fra forskere som hadde fått tilgang til netthistorikken til over 300 000 amerikanere fra 2016 til 2019. De kunne følge youtubebruken til et stort, representativt utvalg over tid og sammenligne den med oppførselen ellers på internett. I dette materialet fant forskerne ingen tegn på at algoritmen var radikalisierende. Forskerne fant en liten, men stabil andel ekstreme brukere. Men disse så ikke stadig mer ekstremt innhold. Tvert om var tendensen at brukerne ble ledet mot mindre radikalt innhold desto mer tid de brukte på Youtube.<sup>91</sup>

### 5.5.3 Filterbobler og ekkokammer

Sosiale mediers anbefalingsalgoritmer presenterer i stor grad brukerne for innhold som ligner på det de allerede har engasjert seg i. Dette har skapt en bekymring for såkalte filterbobler, altså at innhold filtreres slik at det oppstår en boble av ensidig informasjon. Dette kan skape ekkokammer, en metafor som beskriver samtalerom der brukerne bare diskuterer med de som allerede mener det samme som dem. Begge disse prosessene beskrives gjerne som bidragsyttere til økende politisk polarisering.<sup>92</sup>

Empiriske studier gir et mer nyansert syn på hvilket informasjonsutvalg sosiale medier presenterer og hvordan dette eventuelt påvirker folks holdninger. En forskningsgjennomgang som oppsummerte kunnskapsstatus i 2020, konkluderte slik: Selv om de fleste samtaler på sosiale medier skjer mellom folk som mener det samme, er interaksjoner på tvers av meninger mer vanlig enn mange tror, eksponeringen for nyheter med ulikt budskap er høyere enn for andre typer medier og anbefalingsalgoritmene har ikke stor påvirkning på den ideologiske balansen i nyhetskonsumet.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Newton, C. (2019, 25. januar). YouTube says it will recommend fewer videos about conspiracy theories. *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/1/25/18197301/youtube-algorithm-conspiracy-theories-misinformation>

<sup>91</sup> Ledwich, M. & Zaitsev, A. (2020). Algorithmic extremism: Examining YouTube's rabbit hole of radicalization. *First Monday*, 25(3). <http://dx.doi.org/10.5210/fm.v25i3.10419>

<sup>92</sup> Begrepet filterboble ble lansert av Eli Pariser i hans bok med samme navn i 2011. Tesen om ekkokammer er blant annet kjent fra Cass Sunsteins innflytelsesrike bok *#Republic*. Sunstein, C. (2017). *#Republic – Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton University Press.

<sup>93</sup> Barberá, P. (2020). Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization. I N. Persily & J. A. Tucker (Red.), *Social Media and Democracy – The State of the Field and Prospects for Reform* (s. 34–55). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108890960>. Samme konklusjon i Iversen, M. H. & Aalen, I. (2021), s. 192–193

En forklaring på disse konklusjonene er at sosiale medier øker eksponering av informasjon som deles via såkalt svake forbindelser, altså bekjente, kolleger og slektninger. Enkeltforum og diskusjonstråder kan ofte framstå som ekkokammer, men for de aller fleste er ikke disse trådene de eneste stedene de henter informasjon fra.

Sosiale medier gjør at flere hører fra folk de vanligvis ikke omgås i sitt analoge dagligliv. Det gjør det mer sannsynlig at man utsettes for informasjon og oppfatninger som avviker fra ens egne. Selv om folk kan ha en dragning mot å få egne oppfatninger bekreftet, velger de ikke aktivt bort innhold som utfordrer egne meninger. Det finnes studier som dokumenterer hvordan enkeltstående filterbobler og ekkokammer oppstår, da helst i mer ytterliggående forum. Heller ikke brukerne av slike fora er helt avsondret fra andre informasjons- og diskusjonsstrømmer.<sup>94</sup>

Monitorstudiene om ytringsfrihet i Norge har undersøkt samme forhold gjennom spørreundersøkelser. Også her er konklusjonen at de som ofte diskuterer med likesinnede, også diskuterer med folk med en annen grunnholdning enn dem selv. Over halvparten av de som veldig ofte diskuterer med sine likesinnede, diskuterer også med meningsmotstandere. Diskusjon i eget meningsfellesskap og diskusjon med dem man er uenig med, henger altså sammen på nett. Bare rundt en fjerdedel sier at de aldri blir motsagt i nettdebatter, viste en studie fra 2017.<sup>95</sup>

På ett vis er konklusjonen intuitiv: Informasjonstilfanget og mulighetene for meningsutveksling er for de aller fleste langt større med nettet og sosiale medier enn de var tidligere.<sup>96</sup> Å abonnere på én avis og se på én tv-kanal kan også betraktes som å være i en filterboble. Kun å diskutere med den samme kretsen av mennesker man omgås med i det daglige utenfor nettet, kan kalles et ekkokammer.

### Boks 5.7 På jakt etter årsakssammenhenger

For samfunnsforskere på jakt etter entydige årsakssammenhenger, er såkalt randomiserte eksperimenter gullstandard. Dette er forskning der et tilfeldig utvalg personer utsettes for én type stimuli, samtidig som en kontrollgruppe ikke utsettes for det samme.

Et eksempel er en studie gjort via en tysk nyhetsnettside i 2017–18. Nettsiden gikk med på å gjøre ett av fire felt øverst på forsiden tilgjengelig for eksperimentet. Testpersonene fikk i dette feltet nyhetsartikler utvalgt av en algoritme, de øvrige brukerne fikk innhold valgt av redaksjonen.

Etter å ha analysert 150 millioner brukersesjoner, konkluderte forskerne blant annet med at algoritmene i større grad enn redaktørene valgte innhold som ga flere klikk. Algoritmene var altså flinkere til å finne ut hva folk ville lese. Samtidig snevret algoritmen inn utvalget artikler. Når leserne vendte tilbake til nettsiden, ga algoritmene dem mer innhold som lignet på det de hadde lest før.

Så langt virker dette ganske selvsagt. Forskerne fant også ut at leserne snevret seg selv inn: De som var utsatt for det algoritmestyrt utvalget, snevret selv inn utvalget av andre artikler de valgte å klikke på, slik at det ble likere utvalget som algoritmen valgte ut. Slik kan studien peke på en årsakssammenheng mellom bruk av anbefalingsalgoritmer og filterbobler. Hvordan denne filterboblen eventuelt påvirket brukernes holdninger, kan ikke studien si noe om.

Kilde: Claussen, J., Peukert, C. & Sen, A. (2019). The Editor vs. the Algorithm: Targeting, Data and Externalities in Online News. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3399947>

<sup>94</sup> Se f.eks. Bruns, A. (2019). *Are Filter Bubbles Real?* John Wiley & Sons. .

<sup>95</sup> Enjolras, B. m.fl. (2017). Echo chamber and trench warfare dynamics in online debates. *European Journal of Communication*, 32(3), 257–273. <https://doi.org/10.1177%2F0267323117695734>

<sup>96</sup> Geiss, S. (2021). Loopholes in the Echo Chambers: How the Echo Chamber Metaphor Oversimplifies the Effects of Information Gateways on Opinion Expression. *Digital Journalism*, volume 9 (issue 5), 660–686. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1873811>

## 5.5.4 Sosiale medier og polarisering

Filterboble- og ekkokammer-metaforene handler om hvordan folk tilegner seg og utveksler informasjon. Polarisering handler om at folk drives lenger fra hverandre over tid. Enten ved at de politiske oppfatningene blir mer ulike (ideologisk polarisering) eller ved at man i større grad misliker folk med andre meninger (affektiv polarisering).

Et sentralt spørsmål er hva informasjonsflyten på nettet gjør med folks holdninger. Blir vi mer

polariserte av måten informasjonsflyt og debatt fungerer på nettet og sosiale medier?

Heller ikke her gir forskningen entydige svar. Det er krevende å påvise om bruk av sosiale medier i seg selv bidrar til polarisering.<sup>97</sup> For eksempel konkluderte en studie basert på meningsmålingsdata fra alle 28 EU-land i 2019 med at folk som bruker sosiale medier som hovedkilde for politiske nyheter, ikke er mer polariserte enn de som ikke gjør det.<sup>98</sup>

En rapport fra 2021 basert på gjennomgang av 50 ulike studier og intervjuer med 40 ulike forskere, konkluderte med at folks bruk av Facebook, Twitter og Youtube hadde intensivert polariseringen av amerikansk politikk. Angrepet på Capitol Hill i USA i januar 2021 var foranledning for denne gjennomgangen.<sup>99</sup>

Det trenger ikke være filterboble- og ekko-kammereffekter som bidrar til polarisering. En eksperimentell amerikansk twitterstudie fra 2020 viste at folk som ble eksponert for konstruerte profiler (botter) som føret dem med avvikende meninger, over tid ble mer overbevist om egne oppfatninger. Dette kan skyldes at sosiale medier forsterker stammetilhørigheter, fyrer opp de statussøkende stemmene, stilner de mer moderate og etterlater flere i dyp skepsis over «de andre».<sup>100</sup> Denne studien peker altså i retning av at det er måten debatten fungerer på i sosiale medier som bidrar til en affektiv polarisering.

### 5.5.5 Polarisering i Norge

Det er en vanlig oppfatning at polariseringen har økt i Norge de siste årene.<sup>101</sup> 60 prosent av de spurte mente at den politiske debatten er blitt mer polariserende da ABC Nyheter spurte i en meningsmåling i 2019.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Se f.eks. forskningsgjennomgangen i Barberá, P. (2020); Iversen, M. H. & Aalen, I. (2021), s. 193, samt University of Oxford (2018, 21. februar). *Social media and internet not cause of political polarisation (new research suggests)*. <https://www.ox.ac.uk/news/2018-02-21-social-media-and-internet-not-cause-political-polarisation-new-research-suggests>.

<sup>98</sup> Nguyen, A. (2019). Testing popular news discourse on the «echo chamber» effect: Does political polarisation occur among those relying on social media as their primary politics news source? *First Monday, volume 24* (issue 6). <https://doi.org/10.5210/fm.v24i6.9632>

<sup>99</sup> Barrett, P. M., Hendrix, J. & Sims, J. G. (2021). *Fueling the Fire: How Social Media Intensifies U.S. Political Polarization – And What Can Be Done About It*. New York University Stern School of Business.

<sup>100</sup> Bail, C. (2021). *Breaking the Social Media Prism – How to Make Our Platforms Less Polarizing*. Princeton University Press.

Det er ikke åpenbart at dette er tilfellet. Polarisering er et sammensatt begrep, og hvilke funn man får, vil henge sammen med hva man leter etter og på hvilken måte. Flere undersøkelser har studert polarisering i Norge de siste årene. Undersøkelsene har, så langt kommisjonen kjenner til, i liten grad undersøkt effekten av internett og sosiale medier isolert. Funnene er sammensatte, men de gir ikke grunnlag for å fastslå at «Norge blir stadig mer polarisert» på generelt grunnlag.

En amerikansk studie av folks holdninger til politiske motstandere i åtte ulike land fra 1975 til 2017 konkluderte med at den affektive polariseringen har gått ned i Norge i denne tidsperioden. Studien fant ikke holdepunkter for å fastslå at framveksten av internett og sosiale medier har økt polariseringen.<sup>103</sup> Da NRK Beta sammenliknet folks svar i ulike holdningsundersøkelser fra 2007 til 2017, fant de ingen tegn til at holdningene var blitt mer polariserte i dette tidsrommet.<sup>104</sup>

Det betyr ikke at polarisering ikke finnes. I undersøkelsen Norsk medborgerpanel ble det i 2018 stilt et typisk spørsmål for å måle affektiv polarisering: Hvor fornøyd eller misfornøyd ville folk være hvis deres datter eller sønn giftet seg med en person som stemmer et parti de selv misliker. Svarene var tydelige: Folk ønsker ikke et svigerbarn som stemmer et parti de selv misliker. Dette er senere blitt koblet til tilsvarende funn i USA, og konklusjonen var at det ikke er store forskjeller i hvor affektivt polarisert de to landene er. Denne studien sier ikke noe om utvikling over tid.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> To eksempler: Hornburg, T. B. (2019, 18. mars). Polarisering på norsk. *Aftenposten*. [https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/BJAmR0/polarisering-paa-norsk-thomas-boe-hornburg-og-Heitmann, J. \(2021, 7. oktober\). De politiske partiene må velge mellom Facebook og demokrati. Aftenposten. https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/28mavG/de-politiske-partiene-maa-velge-mellom-facebook-og-demokrati](https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/BJAmR0/polarisering-paa-norsk-thomas-boe-hornburg-og-Heitmann, J. (2021, 7. oktober). De politiske partiene må velge mellom Facebook og demokrati. Aftenposten. https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/28mavG/de-politiske-partiene-maa-velge-mellom-facebook-og-demokrati)

<sup>102</sup> Bergskaug, E. (2019, 28. desember). Seks av ti nordmenn mener den politiske debatten har blitt mer polariserende. *ABC Nyheter*. <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/12/28/195635778/seks-av-ti-nordmenn-mener-den-politiske-debatten-har-blitt-mer-polariserende>

<sup>103</sup> Boxell, L., Gentzkow, M. og Shapiro, J. (2022). Cross Country Trends in Affective Polarization. *Review of Economics and Statistics 1-60*. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_01160](https://doi.org/10.1162/rest_a_01160)

<sup>104</sup> Prebensen, I. C. (2018, 21. september). Blir Norge mer polarisert? *NRK Beta*. <https://nrkbeta.no/2018/09/21/blir-norge-mer-polarisert/>

<sup>105</sup> Knudsen, E. (2021). Affective Polarization in Multiparty Systems? Comparing Affective Polarization Towards Voters and Parties in Norway and the United States. *Scandinavian Political Studies, volume 44* (issue 1), 34–44. Doi: 10.1111/1467-9477.12186.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har undersøkt polarisering langs flere akser.<sup>106</sup> En studie av holdninger til feminisme og likestilling fant ingen tendens til økende polarisering. Tvert imot viser undersøkelsene som ble analysert i denne studien økende enighet om likestilling som ideal, og ingen økning i andelene som er sterkt uenige i idealer om likestilling. Studien så på undersøkelser fra 1985 til 2019.<sup>107</sup>

En annen studie tok for seg utviklingen i folks holdninger til innvandring og integrering mellom 2006 og 2019. Hovedkonklusjonen var at holdningene ikke er blitt mer polariserte i perioden sett under ett. Unntaket var holdninger til islam. Her finner forskerne en moderat tendens til økende polarisering.<sup>108</sup>

Et typisk utslag av politisk polarisering er økt oppslutning om ytterkantene. I USA oppsto det under Donald Trumps presidentperiode en utstrakt bekymring for økende oppslutning om autoritære ideer. Dette er også undersøkt i Norge. ISF gjennomførte tilbake i 1951 en meningsmåling blant Oslos innbyggere der de blant annet spurte om autoritære holdninger. En påstand respondentene ble bedt om å vurdere, var: «Det vi trenger mest her i landet, mer enn lover og programmer, er noen få uselviske og myndige ledere som folket trygt kan følge». Dette kan sies å være essensen i den autoritære populismen. Hele 37 prosent sa seg helt enig.

I valgundersøkelsen i 2017 hadde instituttet et lignende, men mildere formulert spørsmål: «En sterk politisk leder er bra for Norge, selv om lederen tøyser reglene for å få ting gjort». Kun 11 prosent var helt enige i denne påstanden i 2017. Også andre data peker mot en kraftig tilbakegang i oppslutningen om det autoritære i denne tidsperioden. Folks syn på minoriteter i samfunnet er også blitt langt mer positiv.<sup>109</sup>

Valgundersøkelsene viser riktignok en økning i flere former for politisk polarisering i løpet av de siste par tiårene. Et tydelig utviklingstrekk er et

mer polarisert syn på regjeringen og jobben som regjeringen gjør. For eksempel mente et flertall (54 prosent) av de borgerlige partienes velgere i 2013 at Stoltenberg-regjeringen hadde gjort en god jobb. Ved valget i 2017 svarte bare 22 prosent av de rødgrønne velgerne at Solberg-regjeringen hadde gjort en god jobb.

Går man tilbake til 1969, viste valgundersøkelsen den gang den samme graden av polarisering i synet på regjeringen Borten som det var rundt Solberg i 2017. Det kan altså virke som perioden rundt årtusenskiftet var et unntak, med mindre polarisering målt på denne måten.

Politisk polarisering er ikke noe nytt. En viss økning i polariseringen kan også ha hatt en positiv effekt på politikken: Skillelinjene blir tydeligere, og flere blir engasjert i politikk. Rundt årtusenskiftet var det ikke uvanlig å høre bekymring om at velgerne ikke lenger kunne se forskjell på partiene. De siste årene har det vært økning i valgdeltakelsen og den politiske interessen blant de unge.<sup>110</sup>

De norske studiene det vises til her, har ikke undersøkt direkte sammenhenger mellom bruk av internett og sosiale medier og eventuell polarisering i befolkningen. Studiene tilsier likevel at det ikke har vært en drastisk økning i polariseringen i samfunnet i årene hvor nettbruk og sosiale medier er blitt utbredt.

Hvorfor er det da en så utbredt oppfatning at Norge er blitt mer polarisert? En forklaring kan være formen på debattene på sosiale medier. Der er de meningssterkes meninger mest synlige. Nettplattformenes anbefalingsalgoritmer bidrar til at debatter med høy temperatur løftes fram for flere.

Dette gjør at «mange» kan se ut som mange, som det uttrykkes i en artikkel hos NRK Beta: Ytterliggående stemmer kan få tusenvis av liker-symboler og hundrevis av kommentarer på sosiale medier. Det kan se massivt ut. I forskning er dette fenomenet kalt en majoritetsillusjon.<sup>111</sup> 50 000 likes er tross alt bare én prosent av den norske befolkningen og omtrent like mange som bor i Moss kommune. Respons i sosiale medier sier ikke nødvendigvis noe om hva det store fler-

<sup>106</sup> Prosjektet Norpol: Institutt for samfunnsforskning. *NORPOL – polariseres det norske samfunnet?* <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/norpol-polariseres-det-norske-samfunnet/index.html>

<sup>107</sup> Kitterød, R. H. & Teigen, M. (2021). *Feminisme og holdninger til likestilling – tendenser til polarisering?* Institutt for samfunnsforskning.

<sup>108</sup> Brekke, J. Fladmoe, A. & Wollebæk, D. (2020). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge – Integreringsbarometeret 2020* (Rapport 2020:8). Institutt for samfunnsforskning, s. 119–124.

<sup>109</sup> Bergh, J. (2020, 19. februar). Hva kan 70 år med forskning på demokratiet fortelle oss? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/GGb53B/hva-kan-70-aar-med-forskning-paa-demokratiet-fortelle-oss>

<sup>110</sup> De tre foregående avsnittene er basert på Bergh, J. (2021, 7. mars). Polarisering er ikke den største utfordringen for vårt demokrati. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/eKqPGR/polarisering-er-ikke-den-stoerste-utfordringen-for-vaart-demokrati>

<sup>111</sup> Lerman, K., Yan, X. & Wu, X. (2016). The Majority Illusion in Social Networks. *PLOS One*, volume 11, issue 2. doi:10.1371/journal.pone.0147617

tallet i befolkningen mener, eller hva folk mener eller gjør når de ikke er på sosiale medier.<sup>112</sup>

### 5.5.6 Usikkerhet ved forskning på sosiale medier

Studiene som er presentert ovenfor, har til felles at de understreker usikkerhet. Det finnes studier som viser sammenhenger mellom bruk av sosiale medier og ulike typer uheldige konsekvenser, men det finnes også studier som sår tvil om sammenhengene.

Det er generelt krevende å isolere ulike effekter når man studerer sosiale fenomen. Flere studier undersøker atferden til folk med sosiale medier-kontoer og sammenlikner den med folk som ikke bruker sosiale medier. Slike studier kan ikke gjøre kausalslutninger: De kan ikke fastslå at det er sosiale medier-bruken som er årsaken til at folks atferd eventuelt er ulik.

Såkalte randomiserte eksperimenter med kontrollgrupper kan gi indikasjoner om direkte årsakssammenhenger (se boks 5.7). Heller ikke slike studier kan gi entydige svar om hvordan innholdet virker på folk. Sosiale medier virker ulikt på ulike mennesker og samfunnsmessige, politiske og sosioøkonomiske vilkår virker sammen med de rene medieeffektene.

Det er videre en klar overvekt av amerikanske studier i de fleste forskningsgjennomganger. USA er et annerledes samfunn fra Norge på mange måter og forskningsfunn av hvordan sosiale medier virker i USA kan ikke automatisk overføres til Norge. Få studier er gjort av sosiale medi-ers direkte påvirkning i Norge.

Mangel på data er en annen generell svakhet. De aller fleste studier baserer seg på åpent tilgjengelige data om folks atferd på nettet. Derfor er det for eksempel uforholdsmessig mange studier av twitterbruk sett opp mot hvor marginal plattformen egentlig er, ettersom bruken av denne plattformen er forholdsvis enkel å kartlegge i stor skala og Twitter i større grad enn Meta har delt data med forskere.<sup>113</sup> I flere land, ikke minst i Norge, er strenge forskningsetiske regler og

personvernregler også en utfordring for innsamling og analyse av data fra sosiale medier.

Plattformselskapene sitter på store mengder data og innsikt om hvordan brukerne benytter tjenestene deres. Flere journalistiske undersøkelser tilsier at de vet mer om mulige skadelige konsekvenser enn de forteller offentlig.<sup>114</sup> Det er vanskelig å kartlegge hvordan algoritmer for anbefaling og utvelgning av innhold fungerer uten å ha tilgang til data om hvordan utvelgningen faktisk gjøres. Noe tilgang gis til forskere, men tilgangen har vært selektiv og med varierende pålitelighet.<sup>115</sup> Større grad av innsyn for forskere og tilsynsmyndigheter er derfor et sentralt poeng når regulering av sosiale medier diskuteres.

## 5.6 Kommisjonens vurderinger

I det store og hele står det godt til med det offentlige ordskiftet i Norge i dag: Ytringsfriheten står sterkt i Norge. For de aller fleste er det langt lettere å ytre seg og delta i offentlige debatter enn før. Det finnes et vell av muligheter for å motta informasjon og tilegne seg kunnskap og ulike synspunkter nasjonalt og internasjonalt. Det er et bredt tilfang av ulike stemmer og perspektiver i ordskiftet, også fra ulike minoritetsgrupper. Det store bildet er at offentligheten er mer innholdsrik og mangfoldig enn den var da den forrige ytringsfrihetskommisjonen leverte sin utredning i 1999.

Flere undersøkelser viser at det er klare utfordringer knyttet til forekomsten av trusler, hatefulle ytringer og ulike former for sjikane. Under kommisjonens innspillsmøter ble også hets og sjikane løftet fram som en sentral utfordring av en rekke grupper, som for eksempel etniske og religiøse minoriteter, barn og unge, personer med funksjonsnedsettelse med flere. Innspillene handlet både om utfordringer med sjikane rettet mot ulike minoritetsgrupper og sjikanerende ytringer innad i ulike grupper. Dette redegjøres nærmere for i avsnitt 6.5.2 og 6.6.2.

Dersom enkelte stemmer og perspektiver systematisk støtes ut, vil det undergrave den åpne

<sup>112</sup> Det siste avsnittet er bearbejdet fra Prebensen, I. C. (2018, 21. september).

<sup>113</sup> Et poeng blant annet medieviter Axel Bruns understreker i sin gjennomgang av eksisterende forskning rundt filterbobler og ekkokammer. Bruns, A. (2019).; Gadde, V. & Roth, Y. (2021, 2. desember). Expanding access beyond information operations. *Twitter Blog*. [https://blog.twitter.com/en\\_us/topics/company/2021/-expanding-access-beyond-information-operations-](https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2021/-expanding-access-beyond-information-operations-)

<sup>114</sup> Se for eksempel Wall Street Journals artikkelserie basert på lekkede interndokumenter fra Facebook: Wall Street Journal. The Facebook Files. <https://www.wsj.com/news/types/the-facebook-files>

<sup>115</sup> Bell, K. (2021, 7. september). The fight to study what happens on Facebook. *Engadget*. <https://www.engadget.com/facebook-data-transparency-researchers-170021370.html>. Denne kom i november 21: Hatmaker, T. (2021, 16. november). Facebook's new academic research API opens in early access. *TechCrunch*. <https://techcrunch.com/2021/11/15/facebooks-researcher-api-meta-academic-research>

og opplyste offentlige samtalen. Det er klare utfordringer knyttet til hvordan man skal håndtere straffbare ytringer, ytringer i grenseland mellom det lovlige og ulovlige og ytringer som er lovlige, men likevel kan være krevende å håndtere for mottakerne. Dette må adresseres gjennom tiltak i flere sektorer og diskuteres derfor også i flere kapitler i utredningen, særlig i kapittel seks og ti.

Samtidig vil kommisjonen advare mot en overdreven negativ framstilling av offentligheten. I omtaler av og debatter rundt de ulike studiene som kartlegger hatefulle ytringer, sjikane og lignende, kan det feste seg et inntrykk av at all offentlig debatt er dominert av hat og hets. Studiene som er redegjort for her, gir ikke grunnlag for en slik konklusjon.

Videre vil kommisjonen oppfordre til metodisk og begrepsmessig nøyaktighet og refleksjon når erfaringer med bruk av ytringsfrihet skal undersøkes. Som forskningsgjennomgangen har vist, er det krevende både å tolke og sammenlikne de ulike studiene fordi det brukes til dels ulike begreper om de samme fenomenene og det legges ulike føringer til respondentene.

Spørreundersøkelser vil til en viss grad alltid være subjektive, men de vil stå sterkere dersom både avgrensninger og usikkerheten i svarene formidles tydelig. For de som rammes av helt åpenbar sjikane, er det heller ikke til hjelp dersom definisjonene av sjikane og hets er så vide at fenomenet framstår mer utbredt enn det er grunnlag for.

Dette gjelder også presentasjon og formidling, både fra bestillere av undersøkelser og presse. Man bør være varsom med å framstille resultater fra ikke-representative undersøkelser med lav svarprosent som representative for et helt univers. Man bør være åpen om metoder, utvalg og kategorisering av hva som regnes som sjikanøst og hatefullt.

Videre er det ønskelig at flere svarer på undersøkelsene: Når for eksempel alle stortingspolitikere spørres om sine erfaringer med trusler og sjikane og godt under halvparten svarer, er det vanskelig å vite om de 40 prosentene som sier de har vært utsatt for «alvorlige hendelser» er 40 prosent av alle 198 som ble spurt eller 40 prosent av de 82 som svarte.<sup>116</sup> I senere omtaler blir prosentene gjerne presentert som absolutte, og svarprosenten nevnes ikke. Det er ikke usannsynlig at folk som føler seg berørt av tematikken i undersøkelsen, besvarer den i større grad enn de som ikke er særlig engasjert i temaet. Eksempelet er

symptomatisk for flere av undersøkelsene kommisjonen har vurdert.

## 5.7 Anbefalinger til videre forskning

Kommisjonen er i mandatet bedt om å «vurdere behovet for ytterligere undersøkelser eller forskning» om ytringsfrihetens stilling i Norge. Basert på kartleggingen av eksisterende studier vil kommisjonen peke på følgende:

Det er behov for mer forskning på når, for hvem og hvordan ytringsfriheten fungerer etter sin hensikt. Forskingen Fritt Ord har initiert og finansiert de siste årene har gitt verdifulle innsikter over tid. For å sikre at denne type studier videreføres, bør det opprettes et fast program for forskning på ytringsfrihet i Norge. Kvantitative og kvalitative undersøkelser bør gjennomføres jevnlig, slik at det blir mulig å sammenligne resultater over tid. Organiseringen og finansieringen av ISFs valgforskningsprogram kan fungere som inspirasjon.

Fokuset i mye av den eksisterende forskningen er ensidig rettet mot negative erfaringer. Det mangler kartlegging som kan gi læring fra det positive som bruk av ytringsfriheten også fører med seg.

Det er behov for mer forskning som kartlegger erfaringer med bruk av ytringsfrihet i flere grupper, som den samiske befolkningen, nasjonale minoriteter, etniske, språklige og seksuelle minoriteter, samt mennesker med funksjonsnedsettelse. Kommisjonen er klar over at det er krevende å gjøre studier med et representativt utvalg, både metodisk og ressursmessig, når det gjelder mindre grupper i samfunnet. Det er likevel behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for å forsøke å få et mer presist bilde av utfordringene.

Et lite studert fenomen er minoriteter i minoriteter. Det er en tendens til å behandle minoriteter som enhetlige grupper: «Hva mener LHBT-folk om...», «hva mener samer om...» og så videre. Med en slik inngang mister man av syne at også minoritetsgrupper kan ha et stort mangfold innad.

Det er videre et klart behov for flere studier av avsendere av det som oppfattes som sjikane og hatefulle ytringer, og deltakere i betente ordskifter. Skal tiltakene være presise, trengs det dokumentasjon både av omfang, men også årsakene til at noen sender sjikanerende meldinger.

De fleste undersøkelser av omfang av sjikane, hatefulle ytringer og så videre har så langt vært basert på spørreundersøkelser. Dette gir en indikasjon på det opplevde omfanget, men kan ikke si

<sup>116</sup> Jf. utvalget i Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017).



noe sikkert om det reelle omfanget. Det finnes flere eksempler fra andre land på omfangsstudier basert på stordatainnhenting og tekstanalyse, altså kartlegging av det som faktisk skrives på nett. Kommisjonen oppfordrer til å utforske slike metoder nærmere for å kunne framskaffe sikrere tall på hvordan debatten faktisk ser ut.<sup>117</sup> Slike metoder bør ikke bare brukes for å kartlegge omfanget av sjikane og negative ytringer, men også til å undersøke andre trekk ved offentligheten. Hvor fremtredende er filterbobler og ekkokammer for eksempel? Hva kjennetegner de retoriske praksisene som brukes i debatter?

I kapittel seks vektlegger kommisjonen tilknytning til offentligheten som sentralt (se punkt 6.2). Så langt kommisjonen kan vurdere, er det også behov for mer forskning på grad av tilknytning: Hvor mange og hvilke grupper opplever å stå utenfor de offentlige debattene, hvem ønsker å delta og hvem opplever hindre for deltakelse, hvordan opplever folk tilgang på informasjon og meninger. Her mangler det særlig studier av ulike minoritetsgruppers offentlige tilknytning.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> ISFs rapport om antisemittisme utreder mulighetene for slike studier: Beyer, A., Brekke, J. & Enjolras, B. (2019). *Antisemittisme på nett og i sosiale medier i Norge – Kjenne-tegn, avsendere og motvirkning* (Rapport 2019:5). Institutt for samfunnsforskning. Oslomet-studien omtalt i punkt 5.4.5 er et eksempel på en slik studie i Norge.

## 5.8 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

---

Anbefalinger til videre forskning:

- Opprette et fast program for forskning på status for ytringsfriheten som viderefører studiene i regi av Fritt Ord de siste årene.
- Flere studier av ulike minoriteters bruk av og erfaringer med ytringsfrihet, inkludert minoriteter innad i minoritetsgrupper.
- Flere studier som kartlegger avsendere og årsaker til at folk sender sjikanerende meldinger.
- Mer bruk av datadrevne analyser for å kartlegge det faktiske og ikke bare opplevde omfanget av ulike typer ytringer.
- Flere studier som kartlegger grad av tilknytning til offentligheten, særlig hos ulike minoritetsgrupper.
- Kommisjonen oppfordrer avsendere og motakere av studier til bevissthet om metodisk og begrepsmessig nøyaktighet og refleksjon når studier gjennomføres, presenteres og debatteres.

<sup>118</sup> Det skal komme en større undersøkelse av ulike innvandringsgruppers mediebruk generelt, fra Medietilsynet, som en tilleggsundersøkelse til SSBs mediebarometer. Denne er varslet i 2023.

## Kapittel 6

# Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten

### 6.1 Innledning

---

Skal den offentlige samtalen være åpen og opplyst, må den ha både deltakere og lyttere. Dette betyr ikke at ytringsfriheten nødvendigvis fungerer som best dersom flest mulig ytrer seg om mest mulig hele tiden. Nokså få deltar aktivt med egne ytringer i offentligheten, mange gjør det bare noen få ganger i løpet av livet. Dette behøver ikke å være et problem.

Det er først og fremst et mål at flest mulig opplever en reell *tilknytning* til offentligheten. Videre må det legges til rette for at et mangfold av stemmer faktisk kommer til orde. Dette handler om bred *deltakelse* i offentligheten. Sammenhengen mellom tilknytning og deltakelse skal belyses nærmere i dette kapitlet.

Kommisjonen er i mandatet bedt om å vurdere tiltak for å «fremme bred deltakelse i det offentlige ordskiftet» og i denne sammenheng å «problematiskere skillet mellom krenkende ytringer som ikke er beskyttet av ytringsfriheten, og ytringer som er beskyttet, men som likevel kan oppfattes som problematiske fordi de reduserer utsatte grupperes reelle ytringsmuligheter og demokratiske deltakelse.»

Straffbare ytringer behandles særskilt i kapittel ti i utredningen. I dette kapitlet gis det først en redegjørelse av hva bred tilknytning til offentligheten innebærer, hvordan tilknytningen er i Norge, og hva dette betyr for deltakelsen i det offentlige ordskiftet. Kommisjonen belyser også hvordan globaliseringen har endret forutsetningene for ytringsfriheten i Norge siden forrige utredning i 1999.

Kommisjonen understreker betydningen av universell utforming som en verdi for alle. Utfordringer for mennesker med funksjonsnedsettelse løftes fram særskilt.

Videre redegjøres det for barrierer mot bred deltakelse. Kommisjonen vil påpeke utfordringer som mennesker med minoritetsbakgrunn kan oppleve når de ytrer seg i offentligheten. Studier og innspill gitt til kommisjonen viser at det er

betydelige utfordringer med sjikane og hets mot minoriteter. Flere grupper opplever utfordringer med sjikane og hets. Det er ikke rom for å løfte fram hver enkelt gruppe. Mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn er trukket fram fordi denne gruppen har en langvarig og dokumentert erfaring med å bli stigmatisert. Denne erfaringen kan ha overføringsverdi til andre grupper.

Mange ytringsfrihetsdebatter handler egentlig om ytringskultur – ikke om hva som skal være rettslig tillatt å ytre, men hva som skal være sosialt akseptabelt. I dette kapitlet diskuteres begrepene ytringskultur, ytringsrom og ytringsansvar. Videre diskuteres mye omtalte fenomen i samtiden, som identitetspolitikk, kanselleringskultur, krenkelser og scenenekt.

Til slutt i kapitlet kommer anbefalinger om tiltak for å sikre en åpen og opplyst offentlig samtale med bredest mulig tilknytning og deltakelse.

### 6.2 Hva innebærer bred tilknytning til det offentlige ordskiftet?

---

#### 6.2.1 Nærmere om tilknytning til offentligheten

Hva innebærer det å delta i offentligheten? En enkel forklaring er at man bidrar i en offentlig samfunnsdebatt – skriver et avisinnlegg eller deltar i en demonstrasjon. Mange deltar aldri aktivt på denne måten, og mange gjør det bare noen få ganger i løpet av et liv.<sup>1</sup>

Mange deltar heller indirekte i samfunnsdebatten, for eksempel når de diskuterer med kolleger i lunsjen, deler en facebookpost eller engasjerer seg i frivillige organisasjoner. Langt flere er mottakere enn avsendere av offentlig informasjon og ytringer. Mottakerne har gjerne en tilknytning til offentligheten uten å være deltakere i tradisjonell forstand.

Kommisjonen mener at en analyse av hvor vel fungerende offentligheten er, bør ta utgangspunkt

<sup>1</sup> Se kapittel 5.3 for dokumentasjon.

i offentlig tilknytning som en forutsetning for bred deltakelse. Denne analysen er inspirert av det norske forskningsprosjektet som resulterte i boka *Informerte borgere? Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*.<sup>2</sup>

I forskningsprosjektet utfordres idealet om den såkalte informerte borger som garantist for demokratiet. Den informerte borger er oppdatert om og interessert i politikk og deltar i opplyste samtaler i det som gjerne kalles det diskursive demokratiet.<sup>3</sup> Gjennom ulike studier dokumenterer forskerne at virkeligheten ikke er slik, og argumenterer for at dette heller ikke behøver å være et demokratisk problem. Folk flest er bare noenlunde informert om samfunnet rundt seg. Sporadisk følger de ekstra nøye med, og innimellom deltar de selv i det offentlige ordskiftet når noe angår dem særlig og de finner det nødvendig å melde seg på.

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

Tilknytningen må skje på ulikt vis for at deltakelsen skal bli bred. Det er viktig at mange mennesker, fra mange ulike grupper opplever å være tilstrekkelig tilknyttet for å kunne delta og ikke møter hindringer for dette. Et mangfold av informasjon og meninger bør komme fram i ordskiftet. Ikke minst bør det finnes en variasjon av kanaler og arenaer for ytringer; et avsender-, innholds- og arenamangfold. En slik bredde av kanaler og ytringsarenaer er nødvendig for å oppnå bred deltakelse.

Dette betyr ikke at folk flest må være mest mulig informert og engasjert på flest mulig arenaer hele tiden. Dette kan være et villedende og utopisk ideal. Selve deltakelsen i samfunnsdebatten kan ses på som en arbeidsdeling. Noen er eksperter på visse saker, andre er særlig engasjert i helt andre ting. Som samfunn beskyttes vi

<sup>2</sup> Moe, H. m.fl. (red) (2019). *Informerte borgere? Offentlig tilknytning, mediebruk og demokrati*. Universitetsforlaget. Selve begrepet offentlig tilknytning (public connection) er utviklet av en gruppe britiske samfunnsforskere, ledet av Nick Couldry ved LSE, fra en studie fra tidlig 2000-tall. S. 19

<sup>3</sup> Idealet forbindes gjerne med arbeidene til den tyske filosofen og sosialforskeren Jürgen Habermas. Se også kapittel 3.3.1 og 3.4.

### Boks 6.1 Sleggja

Eg er berre  
ei sleggje.  
Eg stend der no.  
Eg lyt berre til  
når det røyner på

Kilde: Olav H. Hauge, fra *Dropar i austavind* (1966)

av en flokkimmunitet dersom tilknytningen er god: Når flere er godt orientert om ulike områder av offentligheten og nettverkene er gode nok til at flere kan engasjere seg når det er nødvendig, er forutsetningene gode for at vi skal klare oss som samfunn.<sup>4</sup>

For å få til dette må flest mulig ha solide veier inn i offentligheten. De må ha tilgang på informasjon, ha et nettverk som gjør at de blir varslet når noe står på spill for dem, og de må ha ressursene og mulighetene til å ytre seg den dagen de finner det nødvendig.

Selve deltakelsen kan være som Olav H. Huges slegge (se boks 6.1). Den dagen det blir nødvendig å melde seg på i offentligheten, bør det ikke være barrierer for deltakelse. Hvis samfunnet har slike beredte borgere, skapes det man kan kalle en ytringsberedskap.

### 6.2.2 Hvordan offentligheten er endret de siste tiårene

Offentligheten er de siste 20–30 årene blitt vesentlig endret. Langt flere enn før deltar i digitale samtaler som er offentlige i rettslig forstand, uten at de som deltakere er aktører i offentlige debatter eller arenaer som dreier seg om politikkutforming.<sup>5</sup> Sentrale utviklingstrekk i offentligheten kan oppsummeres gjennom seks stikkord: utvidelse, grenseløshet, fragmentering, klarhet, tempo og overvåkning.

For det første er det ingen tvil om at offentligheten – det vil her si de allment tilgjengelige arenaene for opplysning og debatt – har vokst enormt med utviklingen av internett og tilgangen på kanaler for deltakelse. Internett representerer kanskje de mest dyptgripende endringene av

<sup>4</sup> Moe, H. m.fl. (red) (2019). Side 179.

<sup>5</sup> Rettslig sett anses grensen for når en ytring er offentlig til at den kan nå 20–30 personer. Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om innføring av ny straffelov.

offentlighetens betingelser siden oppfinnelsen av boktrykkerkunsten.

Det er ikke mer enn 20–30 år siden den norske offentligheten primært besto av et begrenset og oversiktlig antall aviser og forlag samt noen TV- og radiokanaler. «Det sier seg selv at alle kan ikke informere eller diskutere med alle. Det anarki eller den kakofoni som da vil oppstå, vil true friheten like mye som en totalitær kontroll», fastslo den forrige ytringsfrihetskommisjonen i 1999.<sup>6</sup> Nå informerer og diskuterer svært mange i ett sett. Tiden har vist at alle på et vis kan diskutere med alle, selv om ikke alle kan regne med å bli hørt. Den nye offentligheten har så langt verken ført til anarki eller totalitær kontroll, selv om kommersiell og statlig overvåking er blitt et stadig mer aktuelt tema.

For det andre er offentligheten blitt grenseløs. På nettet kan en hamarsing like enkelt diskutere med en rumener som med en romedøl. Nettverksamfunnets desentraliserte offentligheter medfører at nasjonalstaten ikke lenger danner en sentral ramme for de ordskiftene den enkelte deltar i.<sup>7</sup> De digitale nettverksstrukturene har grunnleggende endret premissene for hva som utgjør offentlige samtaler.

For det tredje er offentligheten blitt mer fragmentert og kompleks. Offentligheten har i praksis aldri vært ett felles rom. Norsk offentlighet er utviklet ved at ulike deloffentligheter gradvis er blitt sammenkoblet.<sup>8</sup> Nettet har både forsterket sammenkoblinger og lagt til rette for fragmentering. Metaforer som filterbobler og ekkokamre brukes for å beskrive en utvikling i retning av nye, adskilte offentligheter.<sup>9</sup>

Det har også skjedd en tydelig maktforskyvning: Den forrige ytringsfrihetskommisjonen var særlig bekymret for kommersialisering av mediefeltet og konsentrasjonen av eiermakt i de tradisjonelle mediehusene i sin analyse av offentligheten.<sup>10</sup> Nå handler debattene i hovedsak om de globale plattformsselskaperes makt, hva slags offentligheter sosiale medier utgjør og hvordan algoritmer påvirker samtalene.<sup>11</sup>

For det fjerde er skillet mellom det offentlig og det private blitt mer uklart ved at mange deler private ytringer i digitale nettverk og informasjon fra disse nettverkene enkelt kan deles og spres. Sosiale medier er designet for å være uskarpe i skillet mellom hva som er privat, og hva som er offentlig. «Jeg la det bare i *privat-storyen* min», kan man si – selv om det kan innebære at veldig mange har innsyn.

Disse nye områdene kan karakteriseres som «privat-offentlige sfærer» eller «personlige offentligheter» hvor ulike sosiale kontekster smelter sammen, såkalt kontekstkollaps.<sup>12</sup> Det er likevel ikke gitt at uklarheten innebærer en kollaps for offentligheten eller privatlivet. En implisitt forståelse av kontekst oppstår gjerne gjennom plattformenes design og arkitektur.

For det femte har digitaliseringen medført økt tempo. Da samfunnsforsker Manuel Castells ved tusenårsskiftet lanserte begrepet «informasjonisme» som uttrykk for tidsånden, pekte han samtidig på at nettverkssamfunnet er kjenne-tegnet ved at informasjon blir gjenvunnet i høyt tempo i en kontinuerlig oppadgående spiral.<sup>13</sup> Offentligheten har ikke lenger noen deadline eller pause. Dette kan svekke muligheten til faktasjekk og kontroll fordi feilaktig informasjon kan spres raskt. Samtidig åpner det for fortløpende justeringer.

Et sjette sentralt trekk ved dagens offentlighet er hvilke muligheter digital publisering har gitt for overvåking og lagring av folks ytringer. Det innføres gradvis et økende antall hjemler for ulike statlige inngrep som følge av nye trusselbilder, alt fra bulkinnsamlingssystemer som tilrettelagt innhenting til mer målrettede terrorrelaterte overvåkingstiltak. Overvåking og lagring skjer også fra et utall private, kommersielle aktører, som bruker ytringer og digitale fotavtrykk som råvarer i sine forretningsmodeller.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet. S. 28.

<sup>7</sup> Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Oxford University Press.

<sup>8</sup> NOU 1999: 27, s. 51; Gripsrud, J. (red.) (2017). *Allmenningen. Historien om norsk offentlighet*. Universitetsforlaget.

<sup>9</sup> Hvor presise disse metaforene er, kan diskuteres. Kommisjonen gjør dette i kapittel 5.5.3.

<sup>10</sup> NOU 1999: 27, s. 63ff.

<sup>11</sup> Bruns, A. & Highfield, T. (2016). Is Habermas on Twitter? Social media and the public sphere. I Enli m.fl. *The Routledge companion to social media and politics*. Routledge. S. 56–73; Fuchs, C. (2014). Social Media and the Public Sphere. *TripleC 12(1)*. S. 57–101.

<sup>12</sup> «Privately public» er begrepet medievitner Zizi Papacharissi har introdusert i *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age* (Cambridge: Polity 2010). Jan-Hinrik Schmidt foreslår begrepet «personlig offentlighet» (personal publics) i «Twitter and the Rise of Personal Publics» i Weller m.fl.: *Twitter & Society* (Peter Lang, 2014). Begrepet kontekstkollaps tilskrives Danah Boyd i kapittelet «Social Network Sites as Networked Publics: Affordances, Dynamics, and Implications» i Papacharissi, Z. (red.) (2010). *A Networked Self*. Routledge.

<sup>13</sup> Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society*. 2. utgave, Chichester.

Alle disse utviklingstrekkene er møtt med bekymring. Stadig flere private sider ved folks liv blir offentlige, som igjen bidrar til at mellommenneskelige relasjoner blir kommersielle råvarer. Slik omfattende registrering av privat informasjon kan få en nedkjølende effekt på den offentlige samtalen.

Samtidig bidrar digitaliseringens strukturelle endringer av offentligheten til en økt demokratisk deltakelse. Flere bidrar i løpende meningsutvekslinger i sosiale medier. Derfra kan veien også bli kortere ut i den redigerte samfunnsdebatten. Det er grunn til å anta at vissheten om at digitale ytringer lagres, er en integrert del av manges daglige publiseringsvurderinger.

Offentligheten er utvilsomt blitt mer komplisert og kronglete. Internett har gjort det enklere å oppsøke ulike deloffentligheter som tilfredsstillende den enkeltes særlige interesser. Samtidig medfører ikke det automatisk en splittelse av befolkningen. Fortsatt benytter store deler av befolkningen seg av åpne, brede sosiale plattformer, allmennkringkasting og andre store medieaktører som sine tilknytningskanaler og referanser når de deltar i offentligheten og søker informasjon.<sup>15</sup>

### 6.3 Hovedtall om tilknytning til offentligheten

En grunnleggende forutsetning for å kunne utøve sin ytrings- og informasjonsfrihet, er at man er tilknyttet offentligheten: Det vil si at folk har tilgang til kanaler og arenaer for å innhente informasjon og for selv å kunne ytre seg. I det følgende presenteres noen hovedtall om nordmenns tilknytning til offentligheten. Tall og analyser av deltakelse i offentligheten, presenteres i kapittel fem.

De aller fleste i Norge har en solid tilknytning til offentligheten.<sup>16</sup> Dette er tydelig i den fysiske tilknytningen, selve infrastrukturen: 98 prosent av befolkningen har tilgang til internett. 92 prosent har tilgang til smarttelefon, og omtrent like mange har tilgang til TV. Riktignok har ikke alle tilgang til høyhastighetsbredbånd, her ligger andelen rundt 90 prosent.

Dette er også tydelig i bruken av infrastrukturen, det vil si hvor mange som benytter tilknytningen til aktiv innhenting av informasjon: I løpet

Tabell 6.1 Nordmenns tilgang til og bruk av ulike medier

Medium	Tilgang	Daglig bruk
Internett	98	93
TV	98	46
Radio	78	47
Papiravis	33	22

Andel av befolkningen mellom 9 og 79 år i prosent.

Kilde: Tall på daglig bruk hentet fra SSB – Norsk mediebarometer 2021, oppdatert april 2022. Tall på tilgang hentet fra 2020-utgaven. Dette er representative spørreundersøkelser med et utvalg personer i alderen 9–79 år.

av en vanlig dag bruker ni av ti nordmenn mellom 9 og 79 år internett. Sju av ti leser daglig aviser på papir og/eller nett. Rundt halvparten lytter til radio eller ser på TV i løpet av en dag. Andelen som har tilgang til betalt nyhetsinnhold, er anslått til 68 prosent.<sup>17</sup>

Utvider man tidsperspektivet noe utover daglig bruk, blir tallene enda høyere: 96 prosent sier de får med seg nyheter gjennom avis, kringkasting eller nyhetsnettsteder 3–4 ganger i uken. Bare én prosent svarer at de ikke følger med på nyheter. 84 prosent svarer at de «føler behov for å være godt informert om det som skjer i verden»<sup>18</sup>.

Svært mange nordmenn er også påkoblet sosiale medier. Facebook var klart største aktør høsten 2021, og over 3,5 millioner nordmenn (82 prosent av befolkningen) hadde konto der. Nest størst var Snapchat, med 2,78 millioner brukere og Instagram (som eies av Facebook) med 2,72 millioner brukere. Twitter var langt mindre: 1,26 millioner brukere – 30 prosent av befolkningen.<sup>19</sup>

Langt ifra alle bruker kontoen jevnlig (se figur 6.1). Facebookbrukerne er ivrigst: 69 prosent av befolkningen er daglig på Facebook. Twitter brukes ikke like flittig, med 11 prosent daglige brukere.

De ulike plattformene og medietypene møter til dels ulike behov. For de fleste er sosiale medier en markør av sosial tilhørighet og privat utveksling av informasjon, ikke en hovedkanal for konsum av nyheter og offentlig debatt.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Se f.eks. Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books. Kommissjonen drøfter dette nærmere i kapittel sju.

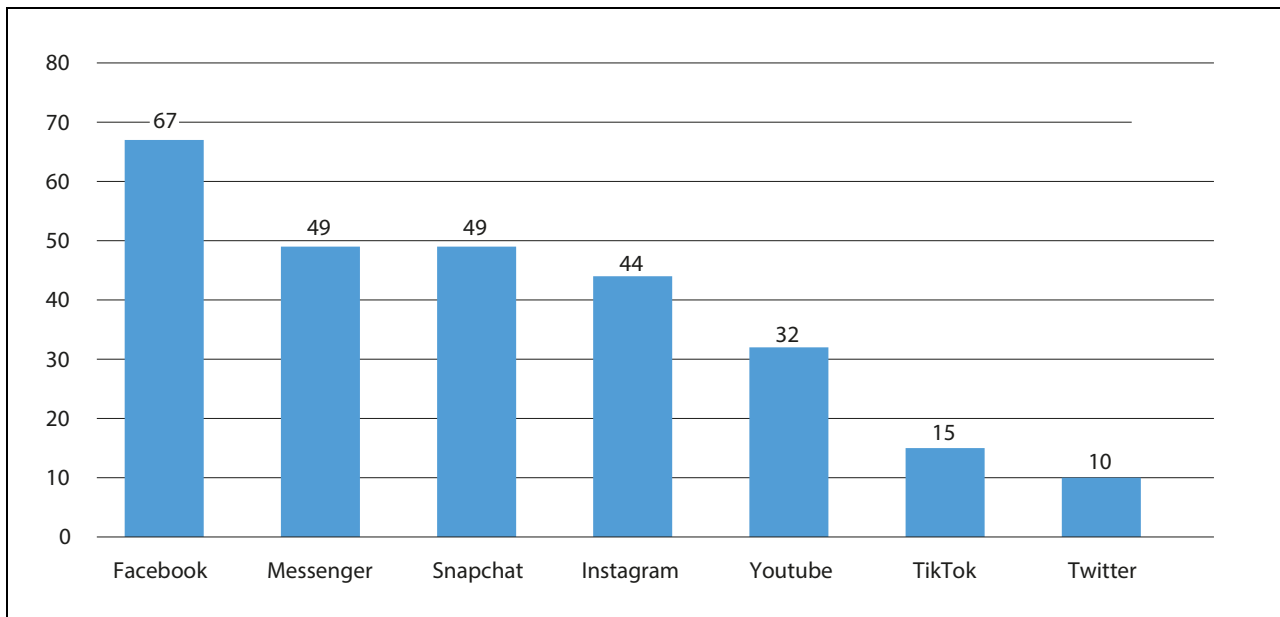
<sup>15</sup> Gripsrud, J. (2017). S. 29

<sup>16</sup> Moe, H. m.fl. (2019). S. 127.

<sup>17</sup> Tallene er hentet fra Medietilsynets mangfoldrapport for 2020: Medietilsynet. (2021). *Mediemangfoldsregnskapet 2020*. Medietilsynet og SSB (2021). *Norsk mediebarometer 2020*. Statistisk sentralbyrå.

<sup>18</sup> SSB (2021).

<sup>19</sup> Ipsos (2021). *IPSOS some-tracker Q2-21*. IPSOS. <https://www.ipsos.com/nb-no/ipsos-some-tracker-q221>



Figur 6.1 De største sosiale medier i Norge våren 2021. Prosent av befolkningen over 18 år som sier de bruker mediet daglig.

Kilde: Ipsos Sometracker Q2 2021. Basert på nettpanel med 6000 deltakere

Medietilsynets mediemangfoldsregnskap samler tre undersøkelser om folks nyhetskilder. I alle svarer folk at tradisjonelle, redigerte medier er de viktigste nyhetskildene: 65 prosent har TV som en av de viktigste kildene, fulgt av gratis nettaviser (58 prosent), betalte aviser (41 prosent) og radio (36 prosent). 18 prosent svarer sosiale medier.<sup>21</sup> Andelen som svarer sosiale medier, er høyest hos de yngste, men ikke høyere enn 24 prosent (under 30 år).

Redaktørstyrte medier og sosiale medier er likevel ikke to separate univers. De tradisjonelle mediene bruker i utstrakt grad sosiale medier for å dele innholdet de produserer, og folk bruker sosiale medier som kanaler for å dele, tipse om og diskutere nyheter. Slik samspiller ulike typer medier og plattformer, og grensen mellom dem utviskes i et hybrid mediesystem.<sup>22</sup>

Redigerte og sosiale medier konkurrerer også. Sosiale medier har i stor grad overtatt de tradisjonelle medienes annonseinntekter. Dette diskuteres nærmere i kapittel 12 om redaktørstyrte journalistiske medier.

Det kommer jevnlig bekymringer om såkalte «nyhetsunnvikere» og tapte nyhetsgenerasjoner

når forskjeller i mediebruk mellom generasjoner og kjønn analyseres, og hvordan denne utviklingen har forsterket seg over tid. Forskere som har analysert disse tallene, mener bekymringen virker overdrevet. Nordmenns tilknytning til både nyhetsbildet og den offentlige debatten er i det store og hele solid, selv om det er tydelige forskjeller i hvordan tilknytningen arter seg. Like mange fikk for eksempel med seg nyheter en gjennomsnittsdag i 2016 som i 1997.<sup>23</sup>

Likevel er det tydelige forskjeller i tilknytning og deltakelse. Sosial klasse er en viktig markør. I prosjektet «Informerte borgere?» analyseres nordmenns tilknytning til offentligheten i lys av folks sentrale ressurser (kapital), som er definert gjennom indikatorer som inntekt og formue, type og lengde på utdanning, yrke og foreldres utdanningsnivå. Analysen viser at jo mer kapital, desto mindre er den reelle og opplevde avstanden til de mektige delene av offentligheten. De privilegerte klasser har en tykkere kobling til de sentrale debattene. De kan lettere gjøre sin stemme hørt og påvirke debatten. De mindre privilegerte er tilknyttet gjennom færre og tynnere tråder og har dermed også vanskeligere for å komme til orde dersom de skulle oppleve at det trengs.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Se nærmere redegjørelse i kapittel 5.3.

<sup>21</sup> Medietilsynet. (2021). S. 64.

<sup>22</sup> Chadwick, A. (2013). *The Hybrid media system: Politics and power*. Oxford Scholarship Online. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199759477.001.0001

<sup>23</sup> Moe, H. m.fl. (2019). Kap 3; Karlsen, R., Sundset, V. S. & Steen-Johnsen, K. (2021, 14. september). Slik er den nye digitale offentligheten. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/5GL3Re/slik-er-den-nye-digitale-offentligheten>

## 6.4 Ytringsfrihet i et globalisert Norge

Norge er blitt et mer mangfoldig samfunn siden forrige gang ytringsfriheten ble utredet i en NOU. Blant annet har innvandrerbefolkningen økt kraftig. I 1999 bodde det 261 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge – 5,8 prosent av befolkningen. I 2021 var dette tallet 998 000 – 18,5 prosent av befolkningen.

Ulike innvandrergruppers erfaringer med bruk av ytringsfrihet er belyst gjennom noen studier (se kapittel 5.4). Men det finnes lite informasjon om ulike innvandrergruppers mediebruk og tilknytning til offentligheten. Dette ble særlig viet oppmerksomhet i forbindelse med covid-19-pandemien.<sup>25</sup> Enkelte studier ble satt i gang for å få mer informasjon om mediebruk i forbindelse med pandemien og mer generelt. En kvalitativ studie med et utvalg på 60 innvandrere i 2021 konkluderte med at de i stor grad brukte de etablerte, norske redaktørstyrte mediene for å orientere seg om koronasituasjonen.<sup>26</sup>

Har status for ytringsfrihet i opprinnelseslandet betydning for ulike innvandrergruppers

oppfatning og bruk av ytringsfrihet i Norge? Dette er ikke enkelt målbart, og kommisjonen kjenner ingen studier av dette. Likevel kan dette være en viktig faktor for hvilken forståelse mange har for ytringsfrihet som sådan, og hvor aktivt de benytter seg av den. Det finnes én undersøkelse av hvordan mennesker med ulik innvandrerbakgrunn utsettes for press fra miljøer i sine opprinnelsesland (eller fra statene i seg selv), et sosialt press som også kan begrense deres faktiske ytringsrom.<sup>27</sup>

Blant de ti landene hvor de største innvandrergruppene i Norge har sin opprinnelse fra, er det flere land med svært begrenset ytringsfrihet sammenlignet med Norge (se tabell 6.2). Flertallet av de største innvandrergruppene kommer fra land som ligger i nederste sjikt av Reportere uten grensers pressefrihetsindeks.

For flere er nettopp mangel på ytringsfrihet og andre grunnleggende rettigheter en hovedårsak til at de er kommet til Norge. Andre er kommet som arbeidsinnvandrere uten planer om å etablere seg permanent, andre igjen av helt andre årsaker. Store deler av de ulike gruppene er kommet på forskjellige tidspunkt de siste tiårene. Alt dette vil ha betydning for tilknytning til og deltak-

<sup>24</sup> Moe, H. m.fl. (2019). Kap. 7.

<sup>25</sup> Se for eksempel Raja, A. (2021, 4. mai). *Mediepolitisk redegjørelse 2021*. Kulturdepartementet.

<sup>26</sup> Rambøll (2021). Mediebruk blant innvandrere under pandemien. *Medietilsynet*. De øvrige studiene var ikke ferdige da kommisjonen avsluttet sitt arbeid.

<sup>27</sup> Proba samfunnsanalyse (2020). *Press og kontroll. En studie av økonomisk, ideologisk eller religiøs press med utspring i opprinnelsesland, rettet mot personer med innvandrerbakgrunn i Norge*. Proba-rapport 2020-3.

Tabell 6.2 Status for pressefriheten i opprinnelseslandene til de største innvandrergruppene i Norge, i 2022

	Opprinnelsesland	Antall mennesker	Rangert pressefrihet
1	Polen	117 331	66
2	Litauen	48 564	9
3	Somalia	43 593	140
4	Pakistan	39 257	157
5	Sverige	39 031	3
6	Syria	37 581	171
7	Irak	34 671	172
8	Eritrea	30 213	179
9	Tyskland	28 639	16
10	Filippinene	26 337	147
	Norge		1

Reportere uten grensers årlige rangering. Dette er eneste rangering relatert til ytringsfrihet hvor alle ti land er med. Totalt er 180 land med i rangeringen hvor Norge ligger på topp og Nord-Korea på bunnen.

Kilde: 05183: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter kjønn og landbakgrunn 1970–2021. Statistikkbanken (ssb.no) og Press Freedom Index 2022, Reporters Without Borders.



else i offentligheten – og ikke minst for hvilken erfaring folk har med ytringsfrihet, og hva den innebærer.

I dag er for eksempel flere nordmenn med pakistansk bakgrunn synlige og aktive i samfunnsdebatten. Denne innvandrerguppen begynte å komme til Norge rundt 1970, for noe over 50 år siden.

Språk er en grunnleggende forutsetning for å ha tilknytning til og å kunne delta i offentligheten. Dette krever språkopplæring og -kunnskap. Brochmann 2-utvalget leverte i 2017 en gjennomgang av utdanning, kompetanse og opplæring i innvandrerbefolkningen. Blant hovedfunnene var at innvandrere er overrepresentert blant både høyt og lavt utdannede. Flyktninger som får utdanning i Norge, har nesten like høy sysselsetting som den øvrige befolkningen. På den annen side oppnår mange av innvandrerne som deltar i obligatorisk norskopplæring, ikke de norskerferdighetene som anses som et minimumskrav blant arbeidsgivere. Etterkommere av innvandrere lykkes derimot godt med å skaffe seg utdanning.<sup>28</sup>

Viktigheten av norsk språk er ikke bare et tema i innvandringsdebatter. At norsk språk brukes mindre i academia i Norge, har også vært et tema i flere år. Norsk brukes i stadig mindre grad i høyere utdanning i Norge, fastslo Språkrådets framtidsutvalg i 2018.<sup>29</sup> Ekspertgruppen om akademisk ytringsfrihet understreket i 2022 viktigheten av at formidling av kunnskap i academia skjer på det språket som er fellesspråk i Norge.<sup>30</sup>

## 6.5 Universell utforming

### 6.5.1 Det universelle i universell utforming

En offentlighet som legger til rette for bred tilknytning slik at et mangfold av stemmer kan ta ordet når de opplever at det trengs, er en universelt utformet offentlighet. Begrepet universell utforming gjelder tilrettelegging av både fysisk og digital infrastruktur slik at den er tilpasset mennesker med ulike funksjonsnedsettelse.<sup>31</sup> Kommisjonen finner grunn til å trekke fram funksjonsnedsettes situasjon som særlig alvorlig når det

gjelder tilknytning til, og dermed muligheten til deltakelse i, offentligheten. Kommisjonen vil dessuten argumentere for idealet om universell utforming som en inkluderende tilnærming til *alle* menneskers ytringsfrihet, ikke bare personer med funksjonsnedsettelse.

Alle kommer til kort i en eller annen grad i møte med offentligheten. Noen skjønner ikke nye medier og plattformer, noen klarer ikke å oppdatere programvaren, andre sliter med rettskrivningsregler og fremmedord, og mange har ikke kunnskap om emnet som diskuteres. Ingen strekker alltid helt til.

En offentlighet som har lav terskel for å delta og høy grad av tilgjengelighet, vil tjene alle, også folk som ikke er seg dette bevisst. Eksemplene kan være mange: Folk som har litt dårlig hørsel vil nyte godt av teksting i mediene; nyankomne innvandrere vil kunne bearbeide informasjon lettere dersom nyhetene er formidlet med et klart, tydelig og tilgjengelig språk.

Når offentligheten ikke er godt tilrettelagt for et mangfold av stemmer, går samfunnet glipp av meninger og perspektiver. Det taper alle på. Det går ut over samfunnets felles ytringsberedskap når deler av befolkningen sliter med å mobilisere når det er behov for det, og når de ønsker det.

### 6.5.2 Situasjonen for mennesker med funksjonsnedsettelse

Universell utforming handler primært om å tilrettelegge for at mennesker med funksjonsnedsettelse skal kunne være tilknyttet og delta i offentligheten på lik linje med andre. Her er ikke ytringsfrihetens infrastruktur god nok i Norge i dag.

Mennesker med funksjonsnedsettelse er samlet sett Norges største minoritet. 18 prosent av befolkningen, 636 000 mennesker, ble regnet inn i denne samleggruppen i 2020.<sup>32</sup> Likevel har deres vilkår i liten grad vært belyst eller framhevet i tidligere utredninger av ytringsfrihetens kår i Norge.<sup>33</sup> Representanter fra disse gruppene blir i liten grad husket på i utnevnelser til offentlige utvalg og andre verv. Det vakte sterke reaksjoner i flere organisasjoner og miljøer da ingen

<sup>28</sup> NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet. Kapittel 4.

<sup>29</sup> Språkrådet (2018). *Språk i Norge – kultur og infrastruktur*. Språkrådet.

<sup>30</sup> NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet*. Kunnskapsdepartementet. S. 108.

<sup>31</sup> Jf. § 17 i Lov om likestilling og forbud mot diskriminering.

<sup>32</sup> BufDir (2022, 23. mars). *Antall med nedsatt funksjonsevne*. Informasjonsside fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. [https://www.bufdir.no/statistikk\\_og\\_analyse/nedsatt\\_funksjonsevne/antall/](https://www.bufdir.no/statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/antall/)

<sup>33</sup> Organisasjonene Uloba og Stopp diskrimineringen dokumenterte dette overfor kommisjonen gjennom et innspillsbrev der omtaler i tidligere utredninger var undersøkt.

personer med funksjonsnedsettelse var inkludert i sammensetningen av Ytringsfrihetskommisjonen. Dette ble rettet opp da et nytt medlem ble oppnevnt i oktober 2021.

«En del mennesker med funksjonsnedsettelser kan ikke fullt ut gjøre bruk av sin ytringsfrihet, da de opplever å bli utestengt fra tilgangen til informasjon», fastslo Manneråk-utvalget i sin NOU *Fra bruker til borger* i 2001.<sup>34</sup> Innspillene Ytringsfrihetskommisjonen mottok, tyder på at dette fortsatt er situasjonen, over 20 år senere.<sup>35</sup>

Innspillene tok opp reelle og konkrete innskrenkninger av ytrings- og informasjonsfriheten. Fortsatt kan det være vanskelig å få avgitt stemme ved valg på grunn av manglende tilrettelegging av valglokaler. Offentlig informasjon og presentasjon av informasjon i mediene skaper vansker for flere, for eksempel på grunn av manglende teksting av levende bilder.<sup>36</sup> Flere har fortalt om barrierer mot å delta i organisasjonslivet, i politisk arbeid, på folkemøter og i møte med digitale tjenester. Man oppfatter at politiske partier gjør for lite for å sørge for at møter skal være åpne for alle.

Utfordringene med redusert tilgjengelighet begynner for mange tidlig i livet. Alle barn har rett til å gå på sin nærscole, som er en viktig vei inn i den demokratiske samtalen. Dette er ikke mulig for alle i dag. En rapport gjort for Bufdir i 2020 dokumenterte at det fortsatt er tydelige mangler når det gjelder universell utforming av norske grunnskoler.<sup>37</sup>

En særskilt utfordring for ytrings- og informasjonsfriheten er avhengighetsforholdet flere med funksjonsnedsettelser kan havne i overfor offentlige tjenesteaktører. Det kan være krevende å delta i en offentlig debatt om et tjenestetilbud man selv trenger. Hvordan kritisere en tjeneste man er avhengig av, hvis man er redd for å bli utsatt for represalier i etterkant?

Flere organisasjoner kritiserer norske myndigheter for å ha en utdatert helsebasert veldedighetstilnærming der mennesker med funk-

<sup>34</sup> NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet. S. 119.

<sup>35</sup> Kommisjonen arrangerte et eget innspillmøte om ytringsfrihet og funksjonsnedsettelser høsten 2020, og har mottatt flere skriftlige innspill underveis. Se fullstendig liste i vedlegg 1.

<sup>36</sup> Kommisjonen fikk selv illustrert dette problemet da det høsten 2020, på et tidspunkt der hele samfunnsdebatten foregikk digitalt pga covid-19-pandemien, viste seg umulig å få simultantekstet innspillmøtet. Departementenes videoplattform var ikke tilrettelagt for dette.

<sup>37</sup> Wendelborg, C. m.fl. (2020). *Barrierer i det fysiske læringsmiljøet for elever med nedsatt funksjonsevne*. NTNU Samfunnsforskning.

### Boks 6.2 Åtte utfordringer for funksjonshemmedes ytringsfrihet

I en rapport publisert våren 2022 identifiserer Norges institusjon for menneskerettigheter åtte særlige utfordringer knyttet til ytringsfrihet for funksjonshemmede. Rapporten er basert på dybdeintervjuer, tidligere forskning og det menneskerettslige rammeverket etter Grunnloven. Utfordringene gjenspeiler i stor grad innspillene kommisjonen har mottatt:

1. Manglende tilgang til informasjon grunnet utilstrekkelig universell utforming og individuell tilrettelegging.
2. Mangelfull fysisk tilgang til ytringsrommet.
3. Hets, trakassering og hatefulle ytringer, særlig på nett.
4. Selvsensur og frykt for represalier på grunn av avhengighet av tjenester.
5. Barrierer mot deltakelse i det politiske og offentlige liv, inkludert deltakelse i valg.
6. Utilstrekkelig personlig assistanse for å kunne delta i samfunnet.
7. Usynliggjørende og stigmatiserende medierepresentasjon.
8. Negative holdninger mot funksjonshemmede.

Kilde: Norges institusjon for menneskerettigheter, «Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer», 12. mai 2022. Tilgjengelig på: <https://www.nhri.no/rapport/funksjonshemmedes-ytringsfrihet/>

sjonsnedsettelser fortsatt ses på som brukere eller objekter for veldedighet og ikke aktive og likeverdige medborgere med rettigheter.

Flere melder også om utstrakt trakassering og sjikane i kommentarfelt på nett og andre arenaer i offentligheten. Forskningsfunn rundt dette redegjøres for i kapittel 5.4 om erfaringer med ytringsfrihet. Det hevdes at mediene er for lite oppmerksomme på situasjonen for funksjonsnedsatte generelt og for lite bevisste på språkbruk, og at det er for få medarbeidere med funksjonsnedsettelser i mediehusene. Å bli representert i mediene er viktig, både for å viderebringe synspunkter fra oversette grupper inn i offentligheten, og for at unge mennesker med funksjonsnedsettelser skal kunne se at det er flere som dem og at det finnes muligheter for å bli sett og lyttet til.

Felles for denne virkelighetsbeskrivelsen er at det mangler god kartlegging av og forskning på

omfanget av for eksempel trakassering, medie-dekning osv. av folk med funksjonsnedsettelse.

Flere har påpekt viktigheten av å se andre rettigheter i sammenheng med yringsfrihet. Det er for eksempel et brudd på retten til privatliv når en verge detaljregulerer bruk av telefon og hvem som får komme på besøk til et annet menneske. Andre rettighetsbrudd kan også utfordre yringsfriheten.

Kommisjonen mener innspillene som er kommet fra funksjonsnedsettes organisasjoner, må tillegges vekt. En universelt utformet yringsfrihet vil ikke bare gagne denne gruppen, men alle.

### 6.5.3 FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Så godt som alle organisasjoner og enkeltpersoner som har gitt innspill til kommisjonen om utfordringene for personer med funksjonsnedsettelse, har pekt på viktigheten av å innarbeide FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

CRPD knesetter et paradigmeskifte i synet på personer med nedsatt funksjonsevne. Paradigmeskiftet knytter seg til retten til selvbestemmelse og personlig autonomi, som er sentrale menneskerettigheter. Dette er verdier som henger nært sammen med demokratisk deltakelse og individets frie meningsdannelse, som er blant yringsfrihetens begrunnelser. Å sikre yringsfriheten for personer med nedsatt funksjonsevne er også sentralt i et mangfoldsperspektiv.

Artikkel 21 i konvensjonen regulerer yringsfrihet og meningsfrihet og tilgang til informasjon (se boks 6.3). Her oppstilles flere konkrete krav om tilretteleggelse for at mennesker med funksjonsnedsettelse skal kunne ta i bruk sin yrings- og informasjonsfrihet.

Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013 og er folkerettslig bindende i sin helhet. Norske myndigheter er forpliktet til å følge konvensjonen. Reglene om universell utforming i likestillings- og diskrimineringsloven kapittel tre må tolkes og anvendes i samsvar med artikkel 21 og konvensjonen for øvrig.<sup>38</sup>

CRPD er allikevel så langt ikke en del av norsk rett. Våren 2021 ble forslag om å ta inn konvensjonen i norsk lov stemt ned på Stortinget.<sup>39</sup> Hurdals-

<sup>38</sup> Denne plikten er både folkerettslig og – i kraft av presumsjonsprinsippet – internrettslig, se punkt 3.3.1. For nærmere om både artikkel 21 og det norske lovverket, se Norges institusjon for menneskerettigheter (2021). *Funksjonshemmedes yringsfrihet – åtte utfordringer*. NIM.

### Boks 6.3 CRPD artikkel 21

Artikkel 21 Yringsfrihet og meningsfrihet, og tilgang til informasjon

Partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til yringsfrihet og meningsfrihet, herunder frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, på lik linje med andre, og ved alle former for kommunikasjon etter eget valg, som definert i artikkel 2 i denne konvensjon, inkludert ved:

- å sørge for at informasjon som er beregnet på allmennheten, gis til mennesker med nedsatt funksjonsevne i tilgjengelige formater og ved hjelp av teknologi tilpasset ulike former for nedsatt funksjonsevne, i rett tid og uten ekstra kostnader,
- å godta og legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne i samhandling med det offentlige kan bruke tegnspråk, punktskrift, alternativ og supplerende kommunikasjon, og alle andre tilgjengelige kommunikasjonsformer, -midler og -formater etter eget valg,
- å oppfordre private virksomheter som yter tjenester til allmennheten, herunder via Internett, om å gi informasjon og yte tjenester i formater som er tilgjengelige og brukbare for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
- å oppmuntre mediene, herunder leverandører av informasjon via Internett, til å gjøre sine tjenester tilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne,
- å anerkjenne og fremme bruken av tegnspråk.

Kilde: <https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/konvensjon-om-rettighetene-til-mennesker-med-nedsatt-funksjonsevne.pdf>

plattformen varslet at CRPD skal innarbeides i norsk lov, men det er ikke avklart om den skal innføres i menneskerettsloven eller om den skal inkorporeres på en annen måte. Uansett vil en inkorporering i norsk rett gi konvensjonen en sterkere rettslig posisjon. Blir CRPD tatt inn i menneske-

<sup>39</sup> Innst. 267 S (2020–2021).

rettsloven, vil den ha forrang ved motstrid med norsk lov.

Flere har framhevet at å gjøre konvensjonen til norsk lov også vil være et signal om at staten tar funksjonsnedsattes menneskerettigheter på alvor. Det vil gi en tydelig beskjed om at de ikke lenger skal bli sett på som passive brukere, men som likestilte medborgere med like rettigheter og plikter som andre.<sup>40</sup>

## 6.6 Barrierer mot bred deltakelse

### 6.6.1 Hva hindrer bred deltakelse i offentligheten?

Å delta i offentligheten kan bety flere ting. Det kan være å skrive en kronikk, et leserbrev, delta i en demonstrasjon eller være aktiv i et parti eller en organisasjon. Det kan også bety å skrive i et kommentarfelt på sosiale medier eller i en nettavis. I sosiale medier er det å like og dele en form for deltakelse i offentligheten.

En bred deltakelse kan forstås som at så mange enkeltmennesker som mulig skal delta i offentlige debatter. Dette kan være et urealistisk mål, jf. diskusjon i punkt 6.2.1. Et nødvendig og realistisk mål er derimot at deltakelsen er bred i betydningen mangfoldig: at ulike stemmer og perspektiver kommer til orde i den offentlige debatten. Bli enkelte perspektiver systematisk underkjent eller fortrent, er det et problem ikke bare vedrørende temaene eller gruppene det gjelder, men for alle.

Norge er blitt et langt mer mangfoldig samfunn siden forrige gang ytringsfrihetens stilling ble utredet i 1999. Dette gjenspeiles også i offentligheten.

Et hovedfunn i flere studier er at relativt få jevnlig er aktive deltakere i offentligheten – rundt ti prosent av befolkningen. Det er flere grunner til at det er slik. En forklaring kan være at ikke alle er interessert i eller kan bruke dagene på å diskutere politikk i leserbrevspalter, kommentarfelt og sosiale medier. Mange har også en type arbeid eller en arbeidshverdag som gjør det vanskelig. Det kan også skyldes at ressursene som kreves for å delta i offentlig debatt, er ujevnt fordelt i befolkningen.

En annen medvirkende forklaring er erfaringene folk har med å delta. Kommisjonen vil særlig løfte fram utfordringer som mennesker med mino-

ritetsbakgrunn kan oppleve når de ytrer seg offentlig. Studier tilsier at det er betydelige problemer med sjikane og hets mot minoriteter, men som gjennomgangen i kapittel fem viser, er det samtidig usikkerheter og metodiske utfordringer ved flere av studiene. Det er ikke alltid like lett å dokumentere den faktiske mengden sjikane enkeltpersoner kan oppleve, og hvordan dette virker på folk gjennom studier av små grupper i samfunnet. Kommisjonens innspillmøter ga utdypende beskrivelser.

### 6.6.2 Situasjonen for ulike minoritetsgrupper

I tillegg til å kartlegge eksisterende forskning har kommisjonen hentet innspill fra en rekke organisasjoner og grupper i samfunnet. Det ble arrangert tre innspillmøter der hovedformålet var å lytte til erfaringer med bruk av ytringsfrihet for ulike grupper og å få innspill til tiltak som kan fremme bred deltakelse i det offentlige ordskiftet.

Til sammen deltok 33 ulike organisasjoner og miljøer på møtene under overskriftene «bred deltakelse i det offentlige ordskiftet», «ytringsfrihet, tro og livssyn» og «barn og unges ytringsfrihet». Oversikt over alle deltakere er samlet i vedlegg 5 i utredningen. I tillegg hentet kommisjonen inn skriftlige innspill underveis i arbeidet.

En fellesnevner for mange av innspillene, særlig fra etniske og religiøse minoriteter, samt unge deltakere i samfunnsdebatten, var at sjikane og hets, ofte i form av ren rasisme, kan gjøre det vanskelig å ytre seg. «Å delta i en offentlig samtale skaper et enormt trykk mot din identitet, som ikke handler om hva du skriver, men hvem du er, og de ytre kjennetegnene dine», uttrykte rådgiver Lisa Esohel Knudsen i tankesmien Minotenk.<sup>41</sup>

Også etnisk norsk ungdom fortalte om utfordringer med hets og sjikane. For et medlem i Ungdommens ytringsfrihetsråd startet dette da hun begynte å delta i samfunnsdebatten som 13-åring. Unge jenter kan få trusler om voldtekt og seksualisert hets. Gutter får mer kritikk rettet mot innholdet i ytringene, var hennes erfaring.

Begge disse beretningene finner støtte i undersøkelser.<sup>42</sup> Selv om den totale mengden sjikane ikke trenger å være større for enkelte minoriteter eller kvinner, er det et tydelig funn at disse mottar flere sjikanerende meldinger rettet mot

<sup>40</sup> Se for eksempel Digranes, E. (2021, 29. november). Å ta CRPD inn i loven er berre starten. *Vårt Land*. <https://www.nhri.no/2021/a-ta-crpd-inn-i-loven-er-berre-starten/>

<sup>41</sup> Knudsen har utdypet disse erfaringene i boka Knudsen, L.E. (2021). *Det er personlig – om rasisme og ytringsfrihet*. Res Publica.

<sup>42</sup> Jf. gjennomgang i kapittel 5.4.

### Boks 6.4 Ytringsfrihet for innsatte

En gruppe som ofte overses i diskusjoner om tilknytning til og deltakelse i offentligheten, er innsatte i norske fengsler. Også personer i fengsel skal bevare alle sine menneskerettigheter så fremt disse ikke må begrenses som følge av fengslingen. Ytringsfrihet er en av disse rettighetene og omfatter både friheten til å søke, motta og meddele opplysninger.

Innsatte har også rett til å la seg intervju og fotografere og kriminalomsorgen skal legge til rette for en praktisk gjennomføring av dette.

Siden 2014 har Røverradion – en radio-kanal av og med innsatte og eksterne gjester – gitt norske fanger økte muligheter til å bruke sin ytringsfrihet i praksis. Røverradion lages nå i seks ulike norske fengsler og har siden 2017 vært sendt på NRK.

Tilgang på internett er avgjørende for å sikre retten til å få informasjon, også når man sitter fengslet. Begrenset tilgang til internett for norske innsatte har vært påpekt fra flere hold.

Kilde: Lov om gjennomføring av straff, §24; Scharff Smith, P. (2013). Imprisonment and Internet-Access – Human Rights, the Principle of Normalization and the Question of Prisoners Access to Digital Communications Technology. *Nordic Journal of Human Rights* 30(4). S. 454–482; NIM (2022, 16. mai). Ytringsfrihet i fengsel. *Nettside hos Norges institusjon for menneskerettigheter*. <https://www.nhri.no/2022/ytringsfrihet-i-fengsel/>; <https://roverhuset.no/om-oss/>

egenskaper som hudfarge eller kjønn, mens sjikanten eller kritikken rettet mot hvite menn i større grad er knyttet til innholdet i det de skriver eller sier.

Videre fortalte flere som ga innspill, om utfordringer ved å være det som kalles en minoritet i en minoritet. For eksempel fortalte eksmuslimer om utfordringer og farer med å kritisere islam. Kurdere i Norge fant det utfordrende å kritisere tyrkiske myndigheter. Konservativ kristne syntes det var krevende å kritisere liberal kristendom.

Kommisjonen innhentet innspill fra representanter for en rekke ulike religioner og livssyn. Alle understreket hvor tett religionsfriheten henger sammen med ytringsfriheten. I dette ligger også en erkjennelse av hvor viktig ytringsfriheten er for

å kunne kritisere andres religion, enten man er religiøs selv eller ikke. Et fellestrekk var at ingen tok til orde for å gjeninnføre blasfemiforbudet. Det er ikke mer enn sju år siden straffebestemmelsen som forbød blasfemi, ble fjernet fra straffeloven. At det er mennesker og ikke religiøse systemer som skal ha et strafferettslig vern, virket det å være utbredt enighet om blant de som ga innspill.

Ingen av organisasjonene som deltok på de tre innspillmøtene, kom med forslag om å innføre nye forbud mot ytringer eller å gjøre dagens lovverk strengere. Unntaket var Det mosaiske trosamfund, som oppfordret kommisjonen til å gjøre en vurdering av om det bør innføres et forbud mot rasistiske organisasjoner, uten å ta direkte til orde for et forbud. Kommisjonen vurderer dette i kapittel 10.6.4.

Det virker å være en utbredt oppfatning om at lovverket i Norge i det store og det hele er godt. Spørsmålet er hvordan man kan jobbe med ytringskulturen, særlig på nettet. Mange av innspillene pekte på håndteringen av innhold på sosiale medier, redaktørstyrte mediers oppfølging av kommentarfelt og av skribenter som opplever harde angrep, styrking av utdanningen samt generell opplysning og bevisstgjøring om hvor grensen for det lovlige går. Kommisjonen kommer med flere anbefalinger som følger opp disse innspillene, både i dette kapitlet og i påfølgende kapitler i utredningen.

## 6.7 Ytringskultur

### 6.7.1 Begrepsavklaringer

#### 6.7.1.1 Innledning

Vernet av ytringsfriheten i Grunnloven setter rammer for når staten kan begrense hva den enkelte kan ytre seg om, og hvordan ytringsfriheten kan utøves (negative forpliktelser). Videre pålegger Grunnloven staten enkelte positive forpliktelser. Disse handler om å tilrettelegge for utøvelse av ytringsfriheten, og også sikre tilgang på informasjon.<sup>43</sup>

Diskusjoner om den reelle ytringsfrihetens kår må imidlertid rekke videre enn statens rettslige forpliktelser: I like stor grad handler det om hva som er sosialt akseptabelt å ytre, hvilke debatter man orker å ta, og hvilke ytringer private leverandører godtar på sine plattformer, for å nevne

<sup>43</sup> De positive pliktene kommer blant annet til uttrykk i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd.



noe. Slike faktorer former yringsrommet. Hvordan yringsrommet ser ut og oppfattes, vil være ulikt fra person til person, men preges særlig av yringskulturen.

Det kan være fruktbart å skille mellom juss og etikk på dette punktet. Jussen setter grenser for hva som er lovlig og nødvendig, mens etikken vurderer hva som er riktig, hensynsfullt og klokt. Jo mer som kan løses gjennom deltakernes etiske vurderinger, desto mindre blir behovet for å trekke inn juridiske begrensninger og forpliktelseser.

Yringskulturen er tett koblet til spørsmålet om bred tilknytning og deltakelse. Opplevs yringsrommet som smalt eller ekskluderende, vil det hemme både tilknytning og deltakelse.

Mange av dagens debatter om yringsfrihet angår primært yringskultur, selv om de rammes inn som yringsfrihetsdebatter.<sup>44</sup> Å ramme noe inn som en yringsfrihetsdebatt kan være et effektivt retorisk grep når man møter motstand for innholdet i sine yringer. Dette gjøres ofte av ekstremistiske aktører. Som kommisjonen understreker flere steder i utredningen, må samfunnet være på vakt mot ekstremistiske aktører som bruker dehumaniserende retorikk. Å protestere mot rasistiske yringer eller dehumaniserende retorikk betyr ikke at man forsøker å innskrenke yringsfriheten.

I det følgende gis korte begrepsavklaringer av uttrykkene yringskultur, yringsrom og yringsansvar. Videre diskuteres noen ofte omtalte fenomen koblet til yringskultur, som identitetspolitikk, kanselleringskultur, scenenekt og krenkelser. Det ligger ikke i kommisjonens mandat å gi en uttømmende utredning av disse fenomenene. Hovedpoenget er å påpeke hvordan yringskulturen påvirker graden av tilknytning til, og deltakelse i det offentlige ordskiftet.

Dette er heller ikke de eneste punktene i utredningen som handler om yringskultur. I andre kapitler diskuteres en rekke ulike problemstillinger som berører yringskultur like mye som juridisk yringsfrihet, for eksempel kulturen i kommentarfelt i sosiale og redigerte medier (kapittel sju og 12), yringskulturen innad i og rundt kunst- og kulturlivet (kapittel 14) og selv-sensur i arbeidslivet (kapittel 15).

<sup>44</sup> Å rammes inn, eller «frames», er et begrep hentet fra lingvisten George Lakoff. Jf. Svare, H. og Svensson, T. (2015). Yringskultur bør finde Sted. *Sosiologi i Dag*, 45(4). <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/1177> Begrepet er opprinnelig utviklet av b.la. Erving Goffman. Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.

### 6.7.1.2 Yringskultur

Enkelt sagt kan yringskultur forklares som den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi yrer, og hvordan vi gjør det.<sup>45</sup> En mye brukt metafor for tilstanden er yringsklima. Dette ordet finner man også i juridisk språkbruk. Et «godt yringsklima» er for eksempel nylig tatt inn i lovverket som et mål for reguleringen av arbeidsmiljøet.<sup>46</sup> Et godt yringsklima kan sies å være resultatet av en god yringskultur.

Kultur forstås gjerne som et sett felles holdninger, verdier, normer, forestillinger, tradisjoner, institusjoner, skikker og praksiser. Yringskultur formes av både holdningene, verdiene og normene til de som deltar i offentligheten, deres forestillinger om yringer og de etablerte skikkene, praksisene og tradisjonene folk har for å ytre seg. De fysiske møteplassene og arenaene – institusjonene eller infrastrukturen – vil også forme kulturen.<sup>47</sup>

### 6.7.1.3 Yringsrom

Yringsrommet i bestemt form brukes gjerne synonymt med offentligheten, altså det allmenne, åpent tilgjengelige rommet for yringer.

Ordet yringsrom brukes også sosiologisk, for å betegne hva som er akseptabelt å si og hva som oppfattes som upassende. I denne vurderingen brukes ofte flere bygningsmetaforer: Hvor stor er takhøyden? Er rommet åpent? Eller opplevs det smalt eller trangt, som en korridor, en «åsiktskorridor» som det kalles i Sverige?<sup>48</sup>

En annen bygningsmetafor beskriver samme dynamikk: Overton-vinduet. I sentrum av vinduet finnes det som er populært og fornuftig, og vindusrammen angir grensen for det som er akseptabelt. Utenfor ligger det radikale eller utenkelige. Metaforen er blant annet brukt for å forklare hvordan deler av den såkalte alt-right-bevegelsen i USA de siste årene har forsøkt å flytte eller åpne vinduet slik at meninger som før ble ansett som uakseptable, skulle havne innenfor og

<sup>45</sup> Jf. Svare, H. og Svensson, T. (2015) s. 69.

<sup>46</sup> Jf. arbeidsmiljøloven § 1 første ledd bokstav c.

<sup>47</sup> Jf. Svare, H. og Svensson, T. (2015). S. 73.

<sup>48</sup> Begrepet «åsiktskorridor» tilskrives her den svenske statsviteren Henrik E. Oscarsson, som brukte det i en artikkel i 2013: Færseth, J. (2017, 11. september). Den svenske «åsiktskorridoren» – finnes den? *Religioner.no*. <https://religioner.no/aktuelt/den-svenske-asiktskorridoren-finnest-den/>

bli del av hovedstrømmen i den offentlige samtalen.<sup>49</sup>

Normene for det akseptable vil variere ut ifra emne, situasjon, sammenheng (kontekst) og grupperinger. Dette vil variere over tid, men også fra sted til sted. Det er altså snakk om flere ytringsrom som kan eksistere side om side, med ulike uskrevne normer.

Det er viktig å være klar over at slike normer er der, også i en offentlighet som ses på som liberal og med stor takhøyde. I enhver offentlighet kan det etablere seg noen selvfølgelige sannheter som ingen stiller spørsmål ved, det den franske sosiologen Pierre Bourdieu omtaler som *doxa*.<sup>50</sup> I overgangen fra en (til tider ufri) partipresse til uavhengige medier er faren for slike selvfølgelige sannheter blitt større, fordi mediene er blitt mer like og ofte gjør sammenfallende vurderinger.<sup>51</sup> Dette kan føre til at viktige korrektiver faller bort, eller at offentligheten lettere blir offer for stemninger og følelsesstormer. Det alle oppfatter som «common sense», kan tidvis begrense den reelle ytringsfriheten mer i praksis enn rettslige grenser gjør.

#### 6.7.1.4 Ytringsansvar

Begrepet ytringsansvar kan forstås på flere måter. For det første kan det forstås som en juridisk forpliktelse, som et uttrykk for det ansvaret man har dersom man kommer med ytringer som bryter loven.<sup>52</sup> For det andre kan begrepet brukes for å beskrive en moralsk forpliktelse, at man utøver ytringsansvar når man sier ifra om urett og er en samfunnskritisk borger. For det tredje brukes begrepet i diskusjoner om hvilket etisk ansvar man generelt har for innholdet i sine ytringer.<sup>53</sup> I de to siste tilfellene handler det da om ytringsansvar som en størrelse i ytringskulturen. Et

spørsmål som stadig skaper debatt, er hva man har ansvar for når man ytrer seg.

Betyr ytringsansvar for eksempel at man har et medansvar for voldelige handlinger begått av en person som har blitt inspirert av noe man selv har ytret på en blogg eller lignende? Har man medansvar dersom man tegner en karikaturtegnning som enkelte kan bli så provoserte av at de går til fysisk angrep på noe eller noen på grunn av den?

Dette er ytterpunkter i tolkninger av ytringsansvarsbegrepet som har vært mye diskutert de siste årene.<sup>54</sup> Bak posisjonene i debattene ligger det som ofte kan kalles en uenighet om språkfilosofi. Hvordan virker ytringer i verden? Hvilken skade kan ordene vi velger, ha for mennesker og for samfunnet?<sup>55</sup>

Debattene om sammenhengen mellom ord og handling, og hvorvidt ord i seg selv skal forstås som handlinger, er mange og komplekse.<sup>56</sup> Noen grunnleggende distinksjoner kan gjøres:

Det er forskjell på ord og handling. Samtidig er det åpenbart en sammenheng mellom ord og handling. Ord betyr noe. Ord kan forandre verden til det bedre, og ord kan skade gjennom å såre, nedverdige eller i ytterste konsekvens oppfordre til vold og overgrep.<sup>57</sup>

Ordet ytringsansvar kan forstås som en erkjennelse av denne sammenhengen. Ordene man velger, virker inn i en ytringskultur og bidrar til å forme et ytringsrom. Har man et stort publikum for sine ytringer, vil det medføre et større ansvar for hvilke ord man velger. Så lenge det er snakk om lovlige ytringer, er dette et etisk, ikke juridisk ansvar, som bør påkalles og utfordres gjennom argumentasjon og debatt.<sup>58</sup>

<sup>49</sup> Metaforen er oppkalt etter den amerikanske analytikeren Joseph Overton. Se Marantz, A. (2019). *Anti-Social. Online Extremists, Techno-Utopians, and the Hijacking of the American Conversation*. Penguin.

<sup>50</sup> Bourdieu, P. (1972). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press.

<sup>51</sup> For ytterligere analyser av journalistikk og normer, se Hornmoen, H. og Steensen, S. (2021). *Journalistikkens filosofi*. Universitetsforlaget.

<sup>52</sup> Kommisjonen behandler ytringsfrihetens rettslige rammer i kapittel fire og visse straffbare ytringer særskilt i kapittel ti.

<sup>53</sup> Jf. definisjonen «ansvar noen har når de ytrer seg om noe, særlig om et ømtålig spørsmål». Ytringsansvar i *Det norske akademis ordbok* (hentet ut 13. april 2022). <https://naob.no/ordbok/ytringsansvar>

<sup>54</sup> To eksempler blant svært mange, med ulik innfallsvinkel: Bangstad, S. og Vetlesen, J.A. (2011). Ytringsfrihet og ytringsansvar. *Nytt Norsk Tidsskrift* 5. desember 2011, s. 334–346 <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3053-2011-04-02> og Kolbeinstveit, L.G. (2015, 2. oktober) Det er motstandere av ytringsfriheten som trenger å lære hva toleranse og frihet betyr. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/4LdR/det-er-motstandere-av-ytringsfriheten-som-trenger-aa-laere-hva-toleranse>

<sup>55</sup> Slik det formuleres av Gundersen, B.R. (2020, 11. februar). Det ytringsliberale vokabularet kapres gjerne av de som bevisst saboterer den offentlige samtalen. *Agenda Magasin*. <https://agendamagasin.no/artikler/ytringsfrihet-foredrag-riisergundersen/>

<sup>56</sup> For utdyping, se for eksempel Svare, H. (2012). *Til saken. Etikk og retorikk i den offentlige samtalen*. Pax. Ytringsansvar henger også sammen med anonymitet. Det er vanskelig å snakke om ansvar, når man ikke vet hvem som står bak en ytring. Dette drøftes nærmere i punkt 8.7.1 og 8.8.9.

<sup>57</sup> Se også punkt 10.3.4.3 for mer om hatytringers skadevirkninger.



### 6.7.2 Kampen for et retorisk medborgerskap

Hvem som har plass i det norske yringsrommet, og hvordan det ser ut, har gjennomgått en omfattende utvikling gjennom historien. I boka *Komme til orde*, ser medieprofessor Anders Johansen på hva som kjennetegnet yringskulturen når nye grupper i befolkningen tok ordet gjennom 1800-tallet.<sup>59</sup> Der viser han hvordan først bøndene, siden husmennene, arbeiderne og kvinnene gjennom 1800-tallet reiste seg fra «de stummes leir» til å bli en del av det offentlige ordskiftet og oppnådde *retorisk medborgerskap*, som Johansen kaller det å være en myndig samtalepartner som blir hørt og respektert.

Johansen påpeker for det første at yringsfrihet var en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at nye grupper skulle få en plass i offentligheten. Å oppnå retorisk medborgerskap innebærer mer enn bare en formell rett til å ytre seg. Man må også bli lyttet til og anerkjent som stemme. For det andre: Å oppnå et slikt retorisk medborgerskap var og er en kamp.

Tidligere tiders identitetspolitiske kamper var langt hardere enn de er i dag. I striden om nynorsk tidlig på 1900-tallet, ble det kastet stinkbomber langs benkeradene i Det Norske Teateret. Ridende politi måtte settes inn mot påfølgende slagsmål. Teatersjef Hulda Garborg måtte iblant snike seg ut gjennom en sidedør for å unngå trakassering.<sup>60</sup> Kampen mot nynorsk har pågått blant annet via bokbål gjennom hele 1900-tallet og inn i vår samtid.<sup>61</sup>

Da venstrebevegelsen kjempet mot kongemakten tidlig på 1880-tallet, ble politiske møter avbrutt mens steinene haglet mot vinduene. Det var ikke marginalisert ungdom som herjet, men det gode borgerskap og samfunnets støtter. Kongen og rådgiverne hans planla statskupp; venstrebevegelsen opprettet skytterlag som i

realiteten var en slags parlamentsmilit. Men begge parter besinnet seg. Da det kom til stykket, gjorde ingen noe overilt.

Hva var det som bar gjennom krisene? spør Johansen og peker på at den retoriske kampen vant over volden. Folkelige bevegelser som mål-lag, arbeidssamfunn og kvinneforeninger ble kampmidler, men også læringsarenaer for demokrati og fredelig konflikthåndtering. Johansen oppsummerer historien slik:

«I ettertid kan man undre seg over at samfunnet ikke ble revet i stykker. Med tiden, og tvers gjennom de skarpe motsetningene, synes det faktisk snarere å ha kommet til å henge bedre i hop. Hvordan kan dette ha seg? Kan verbale slåsskamper bidra til å styrke sammenhengskraften i samfunnet? Kan krigen med ord virke sam-lende?»<sup>62</sup>

Svaret er ja, mener Johansen. Gjennom kampen for retorisk medborgerskap har stadig nye grupper vunnet innpass og utvidet det offentlige rommet. Dette skjedde ikke gjennom deliberasjon, men agitasjon. Politisk inkludering beror ikke først og fremst på likhet eller enighet, men på «engasjement i en felles konfliktsituasjon», konkluderer Johansen.

### 6.7.3 Identitetspolitikk

Identitetspolitikk kan defineres som politisk virksomhet eller aktivisme som tar utgangspunkt i erfaringene og historien til en marginalisert gruppe mennesker, som regel en minoritet.<sup>63</sup> Anerkjennelse er et nøkkelord: Formålet er anerkjennelse av egen identitet.<sup>64</sup>

Minoriteter har blitt utsatt for diskriminering og kjempet for sine rettigheter gjennom århundrer. Identitetspolitikk som begrep har vært i bruk siden slutten av 1970-tallet og beskriver som regel hvordan grupper med felles referanser, som etnisitet, religion, kjønn eller seksuell legning, går sammen om å fremme egne interesser og kampsaker.

Borgerrettighetsbevegelsen, kvinnebevegelsen og homobevegelsen er viktige historiske eksempler. Disse var alle bevegelser som kjempet for å gi historisk marginaliserte grupper tilsvarende rettigheter som alle andre, og samme selv-

<sup>58</sup> Jf. Bård Vegar Solhjells oppsummering av 22. julidebatten her: Solhjell, B.V. (2021, 5. august). Lærdommar etter 22. juli-debatten. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/debatt/kommentar/2021/08/05/laerdommar-etter-22-julidebatten/>

<sup>59</sup> Framstillingen i det følgende er hentet delvis fra boka, delvis fra et foredrag Johansen holdt for kommisjonen. Johansen, A. (2019). *Komme til orde. Politisk kommunikasjon 1814–1913*. Universitetsforlaget og Johansen, A. (2020, 13. oktober). Dialog og konflikt – å komme til orde i Norge. *Foredrag for Ytringsfrihetskommisjonen. Publisert på ykom.no*. <https://www.ykom.no/2020/10/13/dialog-og-konflikt-a-komme-til-orde-i-norge/>

<sup>60</sup> Skre, A. (2011). *Hulda Garborg. Nasjonal strateg*. Samlaget. S. 449ff.

<sup>61</sup> Grepstad, O. (2022). *Brent ord. Bokbål mot språk i Noreg 1912–2005*. Samlaget.

<sup>62</sup> Sitert fra Johansen, A. (2020).

<sup>63</sup> Definisjonen hentet fra Thorsen, D. E. (2022). «Identitetspolitikk». *Store norske leksikon på snl.no*. Hentet 13. april 2022 fra <https://snl.no/identitetspolitikk>

<sup>64</sup> Fukuyama, F. (2019). *Identitet. Hvordan tap av verdighet truer demokratiet vårt*. Dreyers forlag.

sagte plass i et felles yringsrom – et retorisk medborgerskap. Nyere eksempler er blant annet Black Lives Matter-bevegelsen og kampen for transpersoners rettigheter.

Identitetspolitikken handlet også ofte om å søke anerkjennelse for minoriteter i minoritetene. Amerikanske The Combahee River Collective er et tidlig kjent eksempel. Dette var en svart, feministisk, lesbisk sosialistorganisasjon som argumenterte for at deres interesser som lesbiske svarte kvinner ikke ble anerkjent av borgerrettsbevegelsen.<sup>65</sup>

Historisk har identitetspolitikk vært et viktig virkemiddel for å fremme minoriteters rettigheter. De siste årene har begrepet blitt mer omdiskutert og politisk ladet.<sup>66</sup> Det brukes både med positiv og negativ valør, gjerne avhengig av hvilken side man står på i ulike politiske debatter. Det blir for eksempel kalt identitetspolitikk når en president i USA bygger opp under en forestilling om at hvite amerikanere får sin kulturelle egenart fordrevet eller fremmedgjort av multikultur og globalisering, eller når aktivister hevder at institusjonelle majoritetsprivilegier og maktstrukturer plasserer visse grupper i en tilstand av utenforskap gjennom det de kaller strukturell rasisme.

Kommisjonens mandat er ikke å ta stilling til konkrete politiske debatter som eksemplene over. Vi vil understreke det prinsipielle: Identitetspolitikk bør ikke bli et verktøy som innskrenker vårt felles yringsrom. Identitetspolitiske kamper bør utvide det retoriske medborgerskapet for flere grupper, ikke innskrenke rommet for andre.

Identitetspolitikk behøver ikke være synonymt med en tendens til innskrenking. Gjennom historien har identitetspolitikk handlet om at nye grupper krever sin rettmessige plass i det offentlige rommet og samme rettigheter som andre allerede har. Historisk har identitetspolitiske kamper hovedsakelig utvidet yringsrommet. Nye grupper og stemmer har inntatt offentligheten og også utvidet andres bevissthet.

De historiske kampene for retorisk medborgerskap i Norge fra starten av 1800-tallet og fram til vår tid, viser for det første at identitetspolitikk, forstått som gruppers kamp for anerkjen-

nelse, er nettopp en kamp. Man trenger ikke nødvendigvis være bekymret for at samfunnet skal bli polarisert som følge av dette så lenge kampene foregår verbalt – i et uenighetsfellesskap.

For det andre viser historien at en vid yringsfrihet og en romslig yringskultur er av stor betydning. Historien er full av eksempler på at straff av ytringer har vært et våpen brukt av undertrykkende regimer for å slå ned på annerledes tenkende eller sosiale bevegelser igangsatt av nettopp minoriteter. Historisk er det vanskelig å få øye på noen sosiale bevegelser eller minoritetskamper som ikke har vært kjempet med yringsfriheten som rammebetingelse.<sup>67</sup> Ytringsfrihet er et minoritetsvern.

Ytringsfrihet alene er ikke nok. Historien om minoriteter som tilkjemper seg retorisk medborgerskap gjennom tidene, er også en historie om framveksten av organisasjoner som samler og mobiliserer grupper som før har vært usynlige. Utviklingen av organisasjonslivet og politisk og retorisk deltakelse har gått hånd i hånd i Norge.

Kampen for retorisk medborgerskap demonstrerer betydningen av å beholde et stort yringsfellesskap. Stadig nye grupper har kjempet seg inn i yringsrommet for å få synlighet, anerkjennelse og legitimitet. Resultatet er et stødig norsk demokrati. En viktig årsak er at konfliktene og diskusjonene har vært ført i den brede offentligheten og derfor angått fellesskapet. Utfallet av yringskampene har vært en større inkludering i yringsrommet, samtidig som dette ikke medfører enighet som resultat. Det er selvsagt heller ikke målet.

#### 6.7.4 Kanselleringskultur

Kanselleringskultur er et begrep som brukes når personer blir forsøkt presset ut, eller mer eller mindre systematisk utestengt fra den offentlige debatten. Enkelt personer kan kreves utestengt på grunn av både nåværende og tidligere meninger. Det kan også være snakk om avdøde personer som forsøkes fjernet fra historien.<sup>68</sup>

Fenomenet «cancel culture» er mye omtalt i forbindelse med ungdomskultur på nett.<sup>69</sup> Det finnes også enkelthendelser omtalt som forsøk på kansellering i Norge de siste årene. Et slikt

<sup>65</sup> Se *The Combahee River Collective Statement* (1977). Tilgjengelig hos Blackpast.org. <https://www.blackpast.org/african-american-history/combahee-river-collective-statement-1977/>

<sup>66</sup> Frank Rossavik tidfester tidsskillet til 2016 for Norges del: Rossavik, F. (2018, 26. januar). Identitetspolitikk er blitt et skjellsord. Det er både urettferdig og på sin plass. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/6nkLk8/identitetspolitikk-er-blitt-et-skjellsord-det-er-baade-urettferdig-og>

<sup>67</sup> For en historisk gjennomgang av sammenhengen mellom ytringsfrihet og minoritetskamp, se Mchangama, J. (2022). *Free Speech. A History from Socrates to Social Media*. Basic Books.

<sup>68</sup> Andre norske begrep som er brukt, er utfrysingskultur og utestengingskultur. Det engelske begrepet er «cancel culture».

eksempel er bibliotekarer som ikke ville promotere forfatteren av Harry Potter-bøkene, J.K. Rowling, på grunn av hennes påståtte transfobi.<sup>70</sup> Et annet eksempel er forslaget om å fjerne dedikasjonen på en benk tilegnet botanikeren Carl von Linné i Botanisk hage i Oslo.<sup>71</sup>

Hvorvidt kampanjedrevne forsøk på såkalt kansellering er en reell trussel mot en åpen norsk offentlighet i dag, er usikkert. Det finnes få studier av fenomenet. I en spørreundersøkelse blant nordmenn mellom 15 og 25 år fra 2021 sa 52 prosent seg enige i at «man kan ikke lenger si det man mener fordi samfunnet har blitt for opptatt av hva som er politisk korrekt».<sup>72</sup> Rapporten omtaler det som kalles en «woke» ungdomskultur, altså å være på vakt mot det man mener er krenkende, diskriminerende eller stereotypisk. Ytrer man noe som kan fornærme andre, risikerer man å bli «cancelled» – det vil si boikottet eller utestengt.<sup>73</sup>

Påstander om at noen bør kanselleres, at en bok ikke bør gis ut eller et innlegg ikke bør komme på trykk, skaper ofte engasjerte debatter og kraftige motreaksjoner. Dette behøver ikke være en trussel mot ytringsfriheten, det kan også være et tegn på at ytringsrommet fungerer.

Dersom den som vil ytre seg om et bestemt tema, avkreves å oppfylle gitte krav til gruppetilhørighet eller forhåndsdefinerte synspunkt, blir ytringsrommet for snevert. En slik kultur vil begrense den reelle ytringsfriheten for andre, inkludert for de som ønsker å bidra med nye eller andre enn de gjengse perspektiver, fakta og meninger. Empati, evnen til å sette seg inn i andres situasjon, fordrer et felles samtalerom der alle har mulighet til å delta. Når identitetspolitikens motivasjon er å løfte fram de marginaliserte, kan ikke løsningen være å undertrykke andre stemmer.

### 6.7.5 Scenenekt

Et omdiskutert virkemiddel i debattene om kanselleringskultur, er såkalt scenenekt. Scenenekt

er den norske betegnelsen for det amerikanske uttrykket «no-platforming». Uttrykket brukes gjerne om å nekte noen taletid eller plass på en bestemt arena i offentligheten fordi ytringene deres har vært oppfattet som krenkende, hatefulle eller på annen måte utenfor rommet for aksepterte meninger.<sup>74</sup> Det behøver ikke være snakk om en fysisk scene, men en arena for ytringer, en plattform.

Scenenekt kan sies å være en metode eller aksjonsform. Settes denne i system, eller får den et visst omfang, kan det omtales som en kanselleringskultur.

Scenenekt angår, i likhet med påstander om kanselleringskultur, ytringsrommet og ytringskulturen, ikke den juridisk definerte ytringsfriheten. Den redigerte offentligheten vil alltid fungere slik at noen blir sluppet til og andre ikke. Dette er redigeringens funksjon og formål. Ingen fratras sin ytringsfrihet av å bli nektet å delta i en paneldebatt eller ved å ikke få spalteplass i en avis.

Det er andre, mer aksjonistiske former for scenenekt enn alminnelig redigering som gjerne skaper kontroverser, da gjerne hvis noen blir av- invitert, etter først å ha blitt tilbudt en plass i offentligheten, gjerne som et resultat av debatt eller press utenfra. En annen variant er forsøk på å sabotere ytringen eller scenen, enten ved å bue eller lage støy under et møte, nekte å delta sammen med den inviterte eller å hacke en sending.<sup>75</sup>

Kritikere mener slike scenenektaksjoner innskrenker ytringsrommet og den reelle informasjonsfriheten.<sup>76</sup> Et mer pragmatisk argument mot aksjonsformen er at den som nektes en scene kan få mer oppmerksomhet gjennom aksjonen enn det vedkommende ellers ville fått, ettersom scenenekt ofte fører til offentlige debatter.

Tilhengere av scenenekt begrunner gjerne aksjonsformen med at en scene innebærer oppmerksomhet og medfører legitimitet, og at det finnes noen aktører som av ulike grunner ikke fortjener dette. Det kan handle om å ville nekte ekstremister en scene for å hindre at ekstreme

<sup>69</sup> Ett eksempel: Joner Tuft, A. (2021, 27. juni). Dette nettfenomenet vekker uro: – Kan bli et reelt demokratisk problem. *TV2.no*. <https://www.tv2.no/a/14076465/>

<sup>70</sup> Iversen, A. (2020, 29. juni). Identitetspolitikken truer det åpne samfunnet. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/9v5xGW/identitetspolitikken-truer-det-aapne-samfunnet-alex-iversen>

<sup>71</sup> Protokoll Gamle Oslo bydelsutvalg, møte 17.09.2020, sak 100/2020.

<sup>72</sup> Opinion (2021). *Ung 2022*. Opinion.

<sup>73</sup> Nilsen, M.M. (2021, 20. desember). Unge er redde for å bli «cancelled». *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/66yeOW/unge-er-redde-for-aa-bli-cancelled>

<sup>74</sup> Larsen, B. (2020, 2. september). No-platforming. *Politisk ordbok hos Civita*. <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-betyr-no-platforming>

<sup>75</sup> Ulike typer scenenekt kategoriseres i Lindgren, L. (2019, 10. mai). Noen former for scenenekt er legitime. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/kommentar/2019/05/10/noen-former-for-scenenekt-er-legitime-skriver-lena-lindgren/>

<sup>76</sup> Se f.eks. Goffeng, E. (2019, 29. mars) Hvem fortjener en scene? *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/essay/2019/03/29/hvem-fortjener-en-scene/>

synspunkter normaliseres og får økt oppslutning.<sup>77</sup>

Scenenekt er ikke et nytt fenomen. På 1920-tallet skapte for eksempel spørsmålet om hvilken oppmerksomhet Ku Klux Klan skulle få, store debatter i USA.<sup>78</sup> Scenenekt av høyreekstremer og etter hvert også av radikale islamister, har vært en del av den offisielle studentpolitikken i Storbritannia siden 1970-tallet.<sup>79</sup>

Under disse debattene ligger et reelt dilemma: Utbredelse av hatefulle ytringer og dehumaniserende retorikk kan få skadevirkninger, særlig for utsatte minoriteter. Mer eksponering i offentligheten kan gi større oppslutning om ekstremister (den såkalte virusteorien). Men hvis slike bevegelser presses bort fra offentligheten, kan de bli mer ekstreme og voldelige (den såkalte trykkokerteorien). Kommisjonen beskriver slike skadevirkninger og dilemmaer nærmere i forbindelse med hatytringsparagrafen i kapittel 10.3.4.3.

I utgangspunktet bør ytringsrommet være videst mulig. Å arbeide for størst mulig inkludering av stemmer og perspektiver som tidligere har vært marginaliserte, bør ikke innebære å stenge døren for andre stemmer, selv om de kan oppleves utfordrende eller støtende. Når noen er invitert til en scene, er det i utgangspunktet bedre å møte opp med motargumenter enn å stenge tilgangen.

Det gir samtidig lite mening å omgjøre debattene om scenenekt til en prinsipiell for eller motdiskusjon, frikoblet fra kontekst. De aller fleste opererer med grenser for hvilke typer ytringer og hvilke aktører som bør lyttes til eller gis en plattform. Synspunktene varierer gjerne ut ifra hvilke ytringer og hvilke scener eller plattformer det er snakk om.

For eksempel viste en undersøkelse fra Universitetet i Bergen i 2015 at 58 prosent av de som ble spurt, mente det var riktig å nekte den radikale (men lovlige) islamistgruppen Profetens Ummah å leie et forsamlingshus for å holde et møte. 37 prosent ville nekte Sian det samme, mens fem prosent ville nekte Fremskrittspartiet denne scenen.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Se f.eks. Abdi, M. (2019, 29. mars) Hvem fortjener en scene? *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/essay/2019/03/29/hvem-fortjener-en-scene/> og Mulhall, J. (2019, 10. april). Deplatforming Works: Let's Get On With It. *Hope not Hate UK*. <https://hopenot-hate.org.uk/2019/10/04/deplatforming-works-lets-get-on-with-it/>

<sup>78</sup> Harcourt, F. (2017). *Ku Klux Culture. America and the Klan in the 1920s*. The University of Chicago Press.

<sup>79</sup> Smith, E. (2020). *No Platform: A History of Anti-Fascism, Universities and the Limits of Free Speech*. Routledge.

Det er relativt lite kontroversielt å ville utestenge de mest ekstreme stemmene, som nynazister og høyreekstremer, fra de mest tilgjengelige scenene. Diskusjonen begynner gjerne når det er større uenighet om hva som er ekstremisme og hvordan den skal håndteres. Hvor det er riktig å sette grensen vil variere fra tilfelle til tilfelle, og vil også her være gjenstand for kontinuerlige debatter og forhandlinger i offentligheten – en løpende samtale om hvor vidt ytringsrommet bør være, og hvordan ytringskulturen skal se ut.

### 6.7.6 Krenkelser

Krenkelse er et begrep som ofte dukker opp i debatter om ytringsfrihet og ytringskultur. Begrepet er vidt. Å krenke kan bety å bryte eller overtre en regel, men også å vanære eller å ydmyke, fornærme eller såre noen.<sup>81</sup>

I straffeloven brukes ordet for eksempel i § 267 om krenkelse av privatlivets fred.<sup>82</sup> I rettspraksis om straffeloven § 185 om hatefulle ytringer brukes «kvalifisert krenkende» som beskrevende terskel for hva som er straffbart.<sup>83</sup>

I den offentlige debatten brukes uttrykk som «krenkelser» og «krenket» ofte i langt bredere forstand.<sup>84</sup> De siste årene har vi særlig sett debatter om krenkelser av religiøse følelser og krenkelser i form av rasisme. Påstander om at folk er «lett-krenka», kan også bli brukt som retorisk virkemiddel og hersketeknikk mot minoriteter når de ytrer seg om diskriminering.

I Fritt Ords monitorundersøkelse i 2020 ble folk spurt om ytringer som oppleves krenkende for ulike grupper, bør aksepteres. Et tydelig flertall svarte ja, men andelen varierte – klart flere mener det bør være akseptabelt å krenke politikere enn for eksempel muslimer og LHBT-personer.<sup>85</sup>

Filosofen Axel Honneth har en nyttig drøfting av hvordan man kan skille mellom ulike typer

<sup>80</sup> Ingebrigtsen, T.B. og Brekke, A. (2015, 22. juni). Undersøkelse: En av to vil begrense ytterliggende grupper. *NRK*. [https://www.nrk.no/norge/undersokelse\\_en-av-to-vil-begrense-ytterliggende-grupper-1.12415476](https://www.nrk.no/norge/undersokelse_en-av-to-vil-begrense-ytterliggende-grupper-1.12415476)

<sup>81</sup> Jf. krenke i *Det norske akademis ordbok* (hentet ut 20. juni 2022). <https://naob.no/ordbok/krenke>

<sup>82</sup> En finner blant annet også ordet brukt om ærekrenkelser i skadeerstatningsloven.

<sup>83</sup> Se kapittel 10 for nærmere redegjørelse om hatefulle ytringer.

<sup>84</sup> Dette skyldes også at begrepet også akademisk brukes på ulike måter. Jf. for eksempel Bakken, H.B. m.fl. (2015, 9. januar). Hvorfor blir noen krenket? *Forskning.no*. <https://forskning.no/filosofiske-fag-juridiske-fag-psykologi/hvorfor-blir-noen-krenket/519720>

krenkelser.<sup>86</sup> Han tar utgangspunkt i *anerkjennelse*, som han ser på både som et viktig element i utvikling av identitet og selvforståelse og som del av det å søke rettferdighet. Når vi opplever krenkelse, er det anerkjennelsen som blir krenket. Kampen for anerkjennelse foregår på flere nivå: i intimsfæren, på samfunnsnivå og på et statlig nivå.

I denne sammenheng er samfunnsnivået det sentrale. På samfunnsnivå søker individet respekt for sine rettigheter som moralsk subjekt og det blir krenket dersom rettighetene til å tale, ytre seg, gi moralske vurderinger osv. blir undertrykt. Disse rettighetene er knyttet til det å være medborger med definerte menneskerettigheter.

I diskusjonen om krenkelse som en mulig grunn til å begrense ytringsfriheten risikerer man å blande sammen de ulike typene krenkelser. Det skjer når krenkelsestypene fra intimsfæren gjør seg gjeldende på samfunns- og statsnivå.

Selv om det kan oppleves som smertefullt at noen kritiserer ens verdier i intimsfæren, kan ikke dette i seg selv sette begrensninger for ytringsfriheten. Å fastholde et skille mellom krenkelse av menneskeverd og krenkelse av følelser kan bidra til å rydde opp i debatten og vise at listen bør legges høyt for hvilke typer krenkelser som kan forbys ved lov.<sup>87</sup> Å være såret er ikke det samme som å være krenket. Her kan det igjen vises til skillet mellom juss og etikk. Det er ønskelig med etisk bevissthet hos deltakerne i offentligheten. Det betyr ikke at sårende ytringer bør straffes.

Denne distinksjonen gjør ikke at debattene om opplevde krenkelser oppløses. Hvor de sosiale grensene bør gå, vil være gjenstand for løpende diskusjon. Et subjektivt element vil alltid være til stede. Noen kan føle et ubehag der andre ikke klarer å se problemet, mens enkelte kan oppleve en utvilsom rettighetskrenkelse uten å kjenne noen ubehagelige følelser overhodet. Samfunnet ender opp med et smalt ytringsrom om man skal rette seg etter de mest følsomme.

<sup>85</sup> Steen-Johnsen, K. m.fl. (2022). En endret offentlighet? Holdninger til og erfaringer med ytringsfrihet i 2013–2020. I Mangset, M. m.fl. *Ytringsfrihet i en ny offentlighet*. Universitetsforlaget. S. 57–75.

<sup>86</sup> Honneth drøfter dette i avhandlingen *Kampf um Anerkennung. Ein Theorieprogramm im Anschluss an Hegel und Mead* (1992), Frankfurt am Main. I artikkelen «Mellom Aristoteles og Kant. Skisse til en anerkjennelsens moral» (trykt i *Agora* 4/2009) gir han en kort versjon av typene anerkjennelse og dermed krenkelse.

<sup>87</sup> Dette blir også omtalt som objektiv og subjektiv krenkelse. Jf. Gule, L. (2018, 26. april). Å være krenket og å være såret er ikke det samme. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/a-vaere-krenket-og-a-vaere-saret-er-ikke-det-samme/69744475>

## 6.8 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

### 6.8.1 Tilknytning er et grunnvilkår for deltakelse

Ytringsrommet må stadig vedlikeholdes. Det er nødvendig å kontinuerlig sikre at så mange som mulig er tilknyttet den offentlige samtalen slik at deltakelse oppleves som en reell mulighet.

En åpen og opplyst offentlig samtale krever vedlikehold og utvikling gjennom det som best kan beskrives som en omfattende, felles tilrettelegging. Kommisjonen er overbevist om at ytringsfrihet først og fremst sikres av sivilsamfunnet og ikke av domstolene. Sterk statlig innblanding, flere forbud og mer straff må begrenses til det strengt nødvendige. I denne utredningen foreslår ikke kommisjonen endringer i lovverket for å endre grensene for hva som skal være tillatt å ytre.<sup>88</sup>

Redegjørelsen i dette og foregående kapittel dokumenterer at den generelle tilknytningen til offentligheten er god i Norge. Deltakelsen er også bred. Offentligheten er mer innholdsrik og mangfoldig enn den var da forrige ytringsfrihetskommisjon leverte sin utredning i 1999. Samtidig er det barrierer mot tilknytning og deltakelse for flere grupper. Særlig vil kommisjonen understreke at tilgjengeligheten til offentligheten ikke er god nok for mennesker med funksjonsnedsettelse og at flere minoritetsgrupper opplever utfordringer med sjikane og hets når de deltar i offentligheten.

Disse utfordringene kan ikke møtes med ett sett isolerte anbefalinger. Et mangfold av tiltak er nødvendig for å styrke tilknytningen til og deltakelsen i vår offentlige samtale. Tiltakene i de ulike kapitlene i denne utredningen må derfor sees i sammenheng. En rekke av forslagene kommisjonen kommer med i andre kapitler, vil også være egnet til å styrke en allmenn tilknytning til og deltakelse i offentligheten. Dette gjelder for eksempel tiltak rettet mot plattformsselskap (kapittel 7–9), mediebransjen (12) og arbeidslivet (15). I det følgende presenterer kommisjonen anbefalinger om tiltak som ikke er rettet spesifikt mot én av disse sektorene.

Utviklingen av en felles inkluderende ytringskultur er et felles ansvar. Retorisk medborgerskap og bred ytringsberedskap utvikles i

<sup>88</sup> Endringene som foreslås andre steder i utredningen, blant annet i arbeidsmiljøloven og straffelovens paragraf om hatefulle ytringer, er ment å tydeliggjøre og presisere gjeldende rettstilstand.

fellesskap, gjennom grupper og organisasjoner, men som følge av enkeltindividers bidrag. Målsettingen må være at den offentlige samtalen i Norge skapes av et aktivt og mangfoldig samfunn av medborgere som kjenner seg velkommen til å delta. Et levedyktig demokrati, inkludert lokaldemokrati, oppnås hovedsakelig med andre virkemidler enn rettslige påbud og forbud om hvordan den offentlige samtalen skal foregå.

### 6.8.2 Utdanning for bred tilknytning og deltakelse

De formende årene for tilknytning til og deltakelse i offentligheten er for de fleste de årene man går på skole. Utdanningssystemet er den viktigste offentlige institusjonen for å bygge det offentlige rom, fastslo den forrige yringsfrihetskommissjonen. «Det er dermed det kanskje viktigste samfunnskonstituerende tiltak».<sup>89</sup>

Viktigheten er ikke blitt mindre med årene etter hvert som informasjonssamfunnet har utviklet seg. Skolen er en sentral arena for å danne folk til toleranse for mangfold. Gjennom skolen kan unge mennesker få kunnskap og forståelse utover den oppveksten de selv er preget av. Skolen skal også utdanne og trene unge til å bli beredte borgere som kan delta i offentligheten når det er ønskelig og nødvendig for dem. Skolen er en arena for å utvikle det motet og den selvtilliten som trengs, og for å erfare og forstå ubehaget som kan oppstå når man ytrer seg offentlig og møter motbør. Skolen kan bidra til å skape robuste borgere som kan argumentere og kritisere, og som evner å møte informasjonsflommen med et kritisk blikk.

Læreplanene i skolen har nylig gjennomgått en større revisjon. Kommisjonen kommer derfor ikke med konkrete forslag til endringer i læreplaner. En av nyvinningene er det tverrfaglige temaet «demokrati og medborgerskap». Dette skal gi elevene kunnskap om demokratets forutsetninger og bidra til å forme «aktive medborgere» som selv bidrar til å videreutvikle demokratiet i Norge.<sup>90</sup>

Kommisjonen foreslår to konkrete tiltak som kan kobles til det tverrfaglige temaet «demokrati og medborgerskap», uten å gripe inn i utformingen av læreplanene (se punkt 6.8.2.1 og 2).

Kommisjonen oppfordrer også institusjoner for høyere utdanning, samt organisasjoner, fagbevegelse osv., til å arbeide med lignende tiltak. Det er et allment og stort behov for trening i debatt, opptreden på sosiale plattformer og generell bruk av yringsfrihet for flere enn de som går på skolen. Jo mer trening i diskusjon og sivilisert uenighet i det norske sivilsamfunnet, desto bedre.

#### 6.8.2.1 Ytringspiloter eller veivisere for yringsfrihet

Ungdom og unge voksne må utvikle en solid yringsberedskap, uten at de nødvendigvis skal tvinges inn i offentligheten. Kommisjonen anbefaler at tiltak for å utvikle slik beredskap knyttes til allerede godt etablerte og fungerende tiltak rettet mot unge mennesker.

Et slikt informasjonstiltak er veiviserprogrammet, som nå er reservert for samiske, jødiske og muslimske ungdommer. Dette er et effektivt og engasjerende tiltak for kunnskapsdeling og diskusjoner om utfordringer fra ungdom til ungdom, gjerne basert på metodikk hentet fra ressurser som «Bruk hue», og «Du bestemmer». Ungdommens yringsfrihetsråd trakk også fram dette tiltaket i sin rapport fra 2021.<sup>91</sup>

Veiviserprogrammet begynte opprinnelig med samiske studenter, som etter kursing ved det høyere utdanningsprogrammet de var tilknyttet, reiste rundt på skoler for å holde foredrag.

Kommisjonen anbefaler å utvikle et veiviserprogram for yringsfrihet, der studenter får opplæring i yringsfrihet og har som del av opplæringen å reise rundt på skoler for å holde foredrag og legge til rette for diskusjon. Dette kan bygges inn i et studieprogram for journalistikk eller mediekunnskap, eller være et initiativ uavhengig av utdanningsinstitusjon.

Dialogpilotene er en annen godt egnet modell. Dette er et samlingsbasert utdanningsprosjekt ved UiO som gir unge voksne opplæring i å legge til rette for dialog. En slik modell kan brukes for å gi utdanning og trening i spørsmål relatert til yringsfrihet. «Ytringspilotene» kunne gjennomføre kurs om nettvett; om diskusjon og debatttrening; om nettbasert sikkerhet mv., og fungere som en ressurs for både videregående og grunnskole samt andre grupper som kan ha interesse for og nytte av denne typen kunnskap og forståelse.

<sup>89</sup> NOU 1999: 27, s. 54.

<sup>90</sup> Slik det er formulert på nettsiden til Nasjonal digital læringsarena: <https://ndla.no/subject:d1fe9d0a-a54d-49db-a4c2-fd5463a7c9e7/topic:077a5e01-6bb8-4c0b-b1d4-94b683d91803/>

<sup>91</sup> Ungdommens yringsfrihetsråd (2021). *Hvordan står det til med yringsfriheten til ungdom og unge voksne i Norge?* Norsk PEN og Fritt Ord. Punkt 2.1.

### 6.8.2.2 Skolesekk for ytringsfrihet

Den kulturelle skolesekken er en unik nasjonal ordning som lar ungdom i alle fylker oppleve kunst og kultur hvert år. Kommisjonen anbefaler at det utvikles en tilsvarende skolesekk for ytringsfrihet. Dette kan for eksempel gjøres i regi av Kulturtanken, som har ansvaret for Den kulturelle skolesekken i dag. En skolesekk for ytringsfrihet kan gi ungdommer både kunnskap om ytringsfrihet og debatt-trening som kan gjøre dem mer robuste og tolerante overfor andre meninger.

Kunst og kultur er ytringer, og denne koblingen ligger også til grunn i den offisielle kulturpolitikken.<sup>92</sup> Det er behov for å gi elever i skolen tilgang til kunst, men også behov for å gi mer kunnskap om, og ikke minst trening i, bruk av ytringsfriheten gjennom diskusjon, dialog og debatt.

### 6.8.3 Digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål

En rekke av innspillene som Ytringsfrihetskommisjonen mottok, understreket at det er behov for større kunnskap om hvor grensene for ytringsfriheten går og bedre muligheter for bistand når man utsettes for ytringer som er krevende å håndtere. Dette kan være til hjelp særlig for mennesker med minoritetsbakgrunn, som kan oppleve det tøft å delta i offentlige debatter.

Kommisjonen anbefaler derfor at det opprettes en nasjonal digital hjelpeportal som kan samle og synliggjøre hvilke grenser som gjelder for ytringsfriheten samt vise videre til hjelpeapparatet som finnes for de som trenger bistand. Dette er et tiltak som kan bidra til å skape tryggere rammer for utøvelse av ytringsfriheten. På lengre sikt vil en slik tjeneste kunne bidra til bredere deltagelse i offentligheten og til et bedre ytringsklima. Formålet kan beskrives som todelt.

For det første kan portalen øke beredskapen for bruk av ytringsfriheten i befolkningen. Lettere tilgjengelig kunnskap om hva som er legitim bruk, og hva som er misbruk av ytringsfriheten, samt hvilke hjelpetilbud som finnes, vil kunne gjøre det lettere for den enkelte å selv avgjøre hva som må tåles, og hva som ikke er akseptabel bruk av det offentlige rom.

For det andre kan portalen samle, synliggjøre og forenkle tilgangen til eksisterende tjenester og klagemuligheter. Flere offentlige tjenester er utviklet for å bistå personer som er utsatt for kre-

vende ytringer. Mange av ordningene har snevre virkeområder, og tilbudet er uoversiktlig og fragmentert. Det kan være vanskelig å vite hvor man skal henvende seg for å få hjelp. Med en samlet oversikt vil det bli lettere både å få kunnskap om hvor de rettslige grensene går, og å finne fram til riktig tjeneste om man ønsker å få bistand eller ta en sak videre.

Ulike eksisterende tjenester som det kan vises videre til ved ulike spørsmål, er for eksempel:

- Straffbare ytringer: Peke videre til politiet. De mest aktuelle straffebudene (hatefulle ytringer, trusler, krenkelse av privatlivets fred osv.) bør være tilgjengelig forklart.
- Ulovlig diskriminering og trakassering: Det er to ulike instanser å henvende seg til her: Likestillings- og diskrimineringsombudet gir veiledning om hva som er diskriminering. Kompetansen til å iverksette reparative tiltak ligger hos Diskrimineringsnemnda, som blant annet kan pålegge stansing og tilkjenne erstatning
- Kritikkverdige forhold på arbeidsplassen: Virkeområdet til Diskrimineringsnemnda omfatter også varsling i arbeidsforhold.
- Fjerne bilder og personopplysninger fra et nettsted: Tjenesten Slettmeg.no, som drives av Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS).
- Brudd på presseetiske normer: Presseforbundet, som administrerer klageordningen Pressens faglige utvalg (PFU).
- Henvendelser til plattformsselskap: Forordningen om digitale tjenester (DSA) vil pålegge alle selskap som tilbyr tjenester for offentlig debatt å ha tilgjengelige klageordninger. De største selskapene må også ha ankemekanismer (se kapittel åtte). Portalen kan samle informasjon om de ulike tilbudene og rettighetene, og peke videre.
- Brudd på forskningsetiske normer: De nasjonale forskningsetiske komiteene gir veiledning om hvilke særlige etiske retningslinjer som gjelder for forskere og hva som kan gjøres dersom forskningsetiske normer er brutt.
- Dele sin historie: Å få fortalt sin historie kan i seg selv være en hjelp for den som opplever å ha blitt krenket. Alternativet kan eventuelt bygges ut slik at det går an å be om å få en foreløpig vurdering av om det kan være grunnlag for krav om straff, erstatning eller andre reaksjoner mot den som står bak den opplevde krenkelsen og hvor man i så fall skal henvende seg.

En slik offentlig tjeneste kan administreres av aktører som allerede bistår med veiledning innenfor feltet, for eksempel Likestillings- og diskrimi-

<sup>92</sup> Se kapittel 14 for nærmere redegjørelse.



neringsombudet (LDO) eller Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS), som leverer Slett-meg.no-tjenesten.

#### 6.8.4 Støtte og oppfølging i organisasjoner

En digital hjelpeportal kan være en særlig støtte for de som ikke har et godt nettverk rundt seg. Mange av innspillene kommisjonen har mottatt, understreket viktigheten av å ha et nettverk, særlig for personer fra utsatte minoriteter som deltar i offentligheten.

Det er viktig at nettverkene og organisasjonene som kan tilby bistand, er oppmerksomme på å følge opp de som trenger hjelp når det stormer i offentligheten og også i etterkant. Kommisjonen oppfordrer redaksjonelle medier til å være oppmerksomme på uerfarne skribenter og bidragsytere og følge opp disse i krevende ordskifter (se kapittel 12.7.2). Frivillige organisasjoner og andre organisasjoner i sivilsamfunnet bør også ha en beredskap.

Rapporter fra KS og Amnesty indikerer at oppfølgingen av politikere er variabel i dag.<sup>93</sup> Dette er en gruppe som kan møte utfordrende reaksjoner i offentligheten. KS anbefaler blant annet kommuneadministrasjonene å etablere rutiner for praktisk bistand og tiltak ved trusler, sikkerhet rundt møter og ha faste kontaktpersoner for politikere. Det samme gjelder partiorganisasjonene. Kommisjonen anbefaler kommuneadministrasjoner og partiorganisasjoner å arbeide med dette.

#### 6.8.5 Tiltak rettet særlig mot personer med funksjonsnedsettelse

Kommisjonen mener det særlig er behov for konkrete tiltak i flere sektorer som bedrer vilkårene for ytringsfrihet for mennesker med funksjonsnedsettelse.

FN-konvensjonen for personer med funksjonsnedsettelse (CRPD) bør inkorporeres i norsk lov. Den nåværende regjeringen har som ambisjon at dette skal skje. Kommisjonen støtter at dette gjøres.

Gjeldende lovverk stiller tydelige krav til universell utforming av ulike arenaer og tjenester. Likestillings- og diskrimineringsloven fastslår at både offentlige og private virksomheter skal ha universell utforming av sine hovedløsninger for

brukerne. Forskriften som utdypet dette kravet, har flere detaljerte krav til hva dette innebærer for IKT-løsninger.<sup>94</sup> Kravene gjenspeiler ikke alltid praksis.

Etter IKT-forskriften er det anledning til å treffe vedtak om tvangsmulkt.<sup>95</sup> Kommisjonen anbefaler at lovverket følges tettere opp slik at brudd på universell utforming får konsekvenser, særlig for offentlige virksomheter.

Kommisjonen oppfordrer også mediebransjen til å intensivere arbeidet med universell utforming av sine tjenester. Tilgjengelighet må defineres som en del av medienes samfunnsoppdrag. Større tilgjengelighet vil komme hele samfunnet til gode.

Det finnes lite forskning på og knapt representative studier av hvilke erfaringer mennesker med funksjonsnedsettelse har med bruk av ytringsfriheten. I kapitlet om ytringsfrihetens stilling i Norge anbefaler kommisjonen at det gjøres slike studier (se kapittel 5.7).

Det er behov for en bredere representasjon av mennesker med funksjonsnedsettelse i norske redaksjoner, både som kilder og internt i redaksjonene. Over tid har redaktørene jobbet aktivt og målrettet for å få opp kvinneandelen. Kommisjonen anbefaler at et tilsvarende arbeid settes i gang overfor andre grupper i samfunnet, som personer med funksjonsvariasjoner (se også punkt 12.7.2).

Det er også viktig at mediebransjen er bevisst på begrepsbruk ved omtale av mennesker med funksjonsnedsettelse. Her kan NRKs arbeid med en ny ordliste for funksjonsmangfold fungere som inspirasjon for flere.<sup>96</sup>

#### 6.8.6 Tiltak rettet særlig mot urfolk og nasjonale minoriteter

Urfolk og minoriteter i Norge møter utfordringer knyttet til hets og sjikane på nett. Anbefalingene i dette kapitlet er ment som tiltak for å gjøre det lettere å håndtere disse utfordringene. Slik kommisjonen understreker i punkt 6.8.1, må utfordringene i ytringskulturen på nett møtes med tiltak i flere sektorer. Det er videre behov for mer forskning på erfaringene som urfolk, nasjonale minoriteter og andre minoritetsgrupper har med bruk av ytringsfriheten (jf. anbefaling i kapittel 5.7).

<sup>93</sup> Ipsos og Lund & Co (2020). *Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte*. Rapport for KS og Ipsos (2021). *Storingskandidaters erfaringer med netthets, mai-juni 2021*. Rapport for Amnesty.

<sup>94</sup> Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

<sup>95</sup> Jf. §7.

<sup>96</sup> NRK (u.d.) *NRKs ordliste for funksjonsmangfold*. Hentet ut 20. juni 2022. <https://info.nrk.no/sprak/funksjonsmangfold/>

### Boks 6.5 Statlige handlingsplaner

De siste årene er en rekke statlige handlingsplaner blitt lagt som skal fremme bred deltakelse i den offentlige debatten og styrke ytringssikkerheten til utsatte grupper. Dette er noen av dem:

- Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika 2021–2024, videreført fra 2017–2020
- Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023
- Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer 2020–2023
- Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, revidert i 2020
- Et samfunn for alle – Likestilling, demokrati og menneskerettigheter. Regjeringens handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse 2020–2025
- Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023, videreføring av plan fra 2016 til 2020
- Bærekraft og like muligheter. Handlingsplan for et universelt utformet Norge 2021–2025

Det finnes flere statlige handlingsplaner som er ment å fremme bred deltakelse og motvirke diskriminering mot flere minoriteter i det norske samfunnet (jf. boks 6.5). Det er positivt at diskriminering av utsatte grupper har fått økt oppmerksomhet gjennom disse planene de siste årene. Samtidig vil kommisjonen påpeke enkelte mangler:

Diskriminering og fornorskning gjennom flere hundre år har satt dype spor i den samiske befolkningen og dens tillit til storsamfunnet. Det synes klart at Sannhets- og forsoningskommisjonen, som gransker fornorskningsspolitikk og urett overfor samer, ser at hets og nedlatende holdninger har preget sameksistensen helt fram til i dag og fortsatt gjør det (se kapittel 5.4.3).

Sosiale medier utgjør en arena også for samisk ytringsfrihet. Samtidig er dette arenaer hvor hets og trakassering fører til at mange ikke vil delta i offentligheten fordi de rett og slett synes det blir for ubehagelig. Derfor anbefaler kommisjonen at myndighetene, når Sannhets- og forsoningskom-

misjonen har presentert sine funn, utarbeider en handlingsplan mot diskriminering av samer.

Kommisjonen mener det også er behov for å løfte synligheten til, samt kunnskapen og informasjon om, det samiske i grunnskoleutdanningen i hele Norge. I en undersøkelse fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) fra 2022 svarte 23 prosent av befolkningen at de lærte ganske eller svært mye om samer i skolen.<sup>97</sup>

Tallene for de fleste av de nasjonale minoritetene er betraktelig lavere. Ti prosent sier de har lært ganske eller svært mye om romer og romani/tatere, ni prosent om kvener/norskfinner og fem prosent om skogfinner. For jøder er tallet høyere: 35 prosent. Et klart flertall svarte også at de ikke har lest, sett eller hørt saker om de fire første gruppene i mediene.

Kommisjonen mener det er behov for å øke synligheten til og kunnskap og informasjon om de nasjonale minoritetene i grunnskoleutdanningen. Regjeringen har siden 2016 hatt en egen handlingsplan mot antisemittisme, men har ikke planer rettet mot de andre nasjonale minoritetene. Kommisjonen anbefaler at de andre nasjonale minoritetene også inkluderes i framtidige handlingsplaner.

## 6.9 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Etablere program for opplæring og trening i bruk av ytringsfriheten i skoler etter modell fra veiviserprogrammet eller Dialogpilotene.
- Utvikle en Skolesekk for ytringsfrihet etter modell fra Den kulturelle skolesekken.
- Opprette en nasjonal digital hjelpeportal som kan samle og synliggjøre lovverkets grenser for ytringsfrihet samt vise vei til hjelpeapparat for dem som trenger bistand.
- Arbeide for å bedre den reelle ytringsfriheten for mennesker med funksjonsnedsettelse ved blant annet:
  - å innlemme CRPD i norsk lov.
  - tettere oppfølging av lovverket om universell utforming.
  - tiltak i flere sektorer for økt tilgjengelighet og bedre representasjon.
- Utarbeide en handlingsplan mot diskriminering av samer og inkludere nasjonale minoriteter i eksisterende handlingsplaner.

<sup>97</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2022). *Holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge*. <https://www.nhri.no/nim-r-2022-006>

- Øke synligheten til og kunnskap om samer, det samiske og nasjonale minoriteter og andre minoriteter i skolen.

Anbefalinger rettet mot aktører i sivilsamfunnet:

- Medier, organisasjoner og partier bør ha etablerte og kjente systemer og kompetanse for å følge opp folk som trenger bistand i krevende ordskifter.
- Mediene bør arbeide systematisk med å øke representasjonen av minoriteter, som mennesker med funksjonsnedsettelse, både som kilder og internt i redaksjonene.

## Kapittel 7

# Internett som infrastruktur for ytringsfriheten

### 7.1 Innledning

Internett er i dag den grunnleggende infrastrukturen for utøvelsen av ytrings- og informasjonsfriheten for de aller fleste nordmenn. 98 prosent av den voksne befolkningen i Norge har tilgang til internett. 93 prosent bruker nettet hver dag. Til sammenligning bruker under halvparten radio eller TV. Bare 22 prosent leser papiraviser.<sup>1</sup>

Den hurtige framveksten av nettet som arena for offentlig debatt er en hovedbegrunnelse for at en ny ytringsfrihetskommisjon ble nedsatt, 24 år etter den forrige. Fire av de sju tiltakspunktene i kommisjonens oppdrag er spesifikt knyttet til internett og sosiale medier.

Dette kapitlet redegjør for hvordan nettet fungerer som infrastruktur for ytringsfrihet. Analysen danner grunnlag for kommisjonens vurderinger og anbefalinger i kapittel åtte og ni.

Digitaliseringen berører en rekke problemstillinger, politikkområder og regulerings spørsmål som dels ligger utenfor kommisjonens mandat. Dette kapitlet er ment som en kortfattet oversikt over kompleksiteten og som en avgrensning av utredningen. Selv om denne kommisjonen ikke vil komme med anbefalinger til utforming av for eksempel konkurransepolitikk og sikkerhetspolitikk, er kapitlet en påminnelse om at også disse politikkområdene har betydning for ytringsfriheten.

Først gis en kort skisse av hvordan nettet har utviklet seg fra å være nisjeorientert, desentralisert og autonomt til å bli dominert av noen få kommersielle selskaper og gjenstand for politisk regulering. Videre diskuteres plattformsselskaperes forretningsmodeller og markedsrett. Disse har flere konsekvenser for den reelle ytrings- og informasjonsfriheten: Den omfattende datainnsamlingen i selskapene kan gjøre folk mer for-siktige med hva de ytrer, på grunn av såkalt ned-

kjølende effekt. Digitaliseringen har gjort infrastrukturen sårbar.

Hvordan disse komplekse problemene håndteres, angår politikken i stadig større grad. Kapitlet gir en kortfattet oversikt over noen av de mest sentrale områdene: politikk for infrastruktur, sikkerhet, konkurranse, skatt, personvern, dataeierskap og kunstig intelligens.

Til slutt gir kommisjonen sine vurderinger av hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for det politiske arbeidet med å «sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten» og å «legge til rette for velfungerende kanaler for formidling av informasjon og samfunnsdebatt», som det er formulert i mandatet.

I påfølgende kapitler (kapitlene åtte og ni) behandles plattformsselskaperes ansvar for spredning av ulovlig og skadelig innhold, samt spredning av desinformasjon, påvirkningskampanjer med mer. De endrede konkurranseforholdene for redaktørstyrte medier diskuteres i kapittel 12.

### 7.2 Kort historisk riss

#### 7.2.1 Internett som infrastruktur

Infrastruktur er «de strukturelle forutsetningene for innholdet i en aktivitet eller et produkt».<sup>2</sup> Det er vanskelig å overvurdere nettets betydning som en slik strukturell forutsetning for bruken av ytringsfriheten.

Ønsket man å ytre seg offentlig som vanlig borger i Norge på begynnelsen av 1990-tallet, fantes et begrenset antall muligheter. Det mest opplagte ville være å sende et skriftlig innlegg til en avis og håpe at redaksjonen ville anta innlegget. Eventuelt kunne man arrangere en demonstrasjon, trykke opp flygeblader og dele disse ut eller ringe inn til en nærradiokanal med rom for andre stemmer enn programledernes. Ville man dele informasjon og meninger via bilder og videoer, var det nær sagt umulig.

<sup>1</sup> Jf. Norsk mediebarometer fra SSB, 2021. Se kapittel 6.3 for mer detaljerte tall og referanser.

<sup>2</sup> Infrastruktur (2022, 22. januar) i *Store Norske Leksikon*.

Det fantes flere muligheter for de som hadde en oppkobling til internett. I 1990 gjaldt dette 0,7 prosent av befolkningen.<sup>3</sup> Da den forrige yringsfrihetskommisjonen begynte sitt arbeid seks år senere, hadde andelen økt til 18 prosent. Da den leverte sin utredning, var tallet 40 prosent. Kommisjonen konstaterte den gang at samfunnet sto midt i det som ble kalt en digital revolusjon. Den advarte riktignok mot å overdrive det revolusjonerende i omveltningen og konstaterte at «internett er i noen grad blitt en arena for sladder, gal informasjon og spredning av uønskede «budskap» som barneporno». Samtidig betonet kommisjonen det positive i at tilgangen til informasjon og mulighetene for å ytre seg var bedret, og konkluderte med at «så langt er det grunn til å hevde at yringsfrihetens vilkår er bedret ved den nye teknologi».<sup>4</sup>

Da den forrige kommisjon begynte sitt arbeid i 1996, var det bare fem år siden Tim Berners Lee laget den første nettsiden i et forskningslaboratorium i Sveits. Mens kommisjonen arbeidet, laget en amerikansk entreprenør i 1997 det som regnes som verdens første sosiale medium, nettsiden Six-Degrees.com.<sup>5</sup>

I løpet av de relativt få årene som har gått siden da, har internett gått fra å være en nisjeteknologi for noen få til å bli den globale infrastrukturen for utveksling av informasjon. Nesten 60 prosent av verdens befolkning er tilkoblet internett, over 90 prosent av dem via en mobiltelefon.<sup>6</sup>

Demokratiseringen av den reelle yrings- og ikke minst informasjonsfriheten via internett har vært uten sidestykke i historien. Tilgangen til å motta og formidle informasjon er revolusjonert.

«Denne demokratiseringen må hilses velkommen, men gir også virkninger som oppleves som problematiske. Sære og upolerte yringer som neppe ville fått plass i de mer etablerte mediene kan nå spres via opphavspersonens egen hjemmeside», kommenterte forrige kommisjon i 1999 om

nettets utvikling. Og videre: «Det sier seg selv at alle kan ikke informere eller diskutere med alle. Det anarki eller den kakofoni som da vil oppstå, vil true friheten like mye som en totalitær kontroll.»<sup>7</sup>

I dag er det en selvfølge at så godt som alle er i stand til å informere eller diskutere med alle, selv om ikke alle blir hørt i like stor grad. Dette kan oppleves som en kakofoni, men kan vanskelig sies å være en like stor trussel mot friheten som totalitær kontroll.

## 7.2.2 Nettet som verktøy for frigjøring og kontroll

I mange år var historien om nettets framvekst en historie om nettet som verktøy for politisk mobilisering, demokratisering og økonomisk utvikling – med den arabiske våren som fremste eksempel.<sup>8</sup>

De siste årene er denne historien blitt vesentlig mer sammensatt og sprikende. Etter hvert har internett blitt en selvfølgelig del av yrings- og informasjonshverdagen. Med dette har forståelsen av hvilke utfordringer internett samtidig skaper, blitt stadig større. Det som ble oppfattet å være en frigjørende og demokratiserende teknologi, omtales i økende grad som et verktøy for overvåkning, manipulering og maktkonsentrasjon.<sup>9</sup>

Nettets innretning og maktstruktur er kraftig endret gjennom årene. Visjonen forskerne og oppfinnerne bak verdensveven opprinnelig hadde, var et desentralisert og autonomt nett. I dag er nettet dominert av noen ganske få kommersielle selskaper som har datainnsamling og sporing som forretningsmodell og som er styrt av enkeltpersoner med enorm makt. Disse selskapene er blitt gjenstand for en debatt preget av avmakt og en tvekamp om politisk regulering, der svært ulike ideologier og tilnærminger står mot hverandre.

Friheten på nettet har gått tilbake i elleve år på rad, konkluderer den amerikanske tankesmien Freedom House i sin *Freedom on the net*-rapport for 2021. Tilgang til nettet blir i økende grad blokkert, innhold blir fjernet og brukernes rettigheter brytes. Covid-19-pandemien har ifølge tankesmien akselerert utviklingen gjennom flere trender:

<sup>3</sup> Tallene er hentet fra World Telecommunication/ICT Indicators Database hos International Telecommunication Union (ITU). Tilgjengelig hos *Verdensbanken*: «Individuals using the internet (% of population) – Norway» (hentet ut 7. juni 2022). <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=NO>

<sup>4</sup> NOU 1999: 27 «Yringsfrihet bør finde Sted». Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet. S. 71–73

<sup>5</sup> Ngak, C. (2011, 6. juli). *A history of social networking sites*. CBS News. <https://www.cbsnews.com/pictures/then-and-now-a-history-of-social-networking-sites/>

<sup>6</sup> Tall per januar 2021, hentet fra Statista (2021): *Internet users in the world*. <https://www.statista.com/statistics/617136/digital-population-worldwide/>

<sup>7</sup> NOU 1999: 27, s. 184 og 28.

<sup>8</sup> Tufecki, Z. (2017). *Twitter and Teargas. The Power and Fragility of Networked Protests*. Yale University Press

<sup>9</sup> Et eksempel er den innledende setningen i Freedom Houses rapport fra 2019: «What was once a liberating technology has become a conduit for surveillance and electoral manipulation.» Freedom House (2019). *Freedom on the Net 2019*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2019/crisis-social-media>

Myndigheter i flere land har brukt pandemien som unnskyldning for å begrense tilgangen til informasjon og til å øke overvåkning av og datainnsamling fra innbyggerne. Pandemien har framskyndet utviklingen av et «splinternett» – et oppsplittet nett der enkeltland i økende grad forsøker å ha nasjonal kontroll over infrastruktur og informasjonsflyt. Det kommer også stadig flere rettslige reguleringer. Bare i 2020 registrerte Freedom House forslag om nye regler for plattformsselskaper i 48 ulike land.<sup>10</sup>

Kina er rangert sist på Freedom Houses oversikt over frihet på nettet i sju år på rad. Kinas «great firewall» – den kinesiske brannmuren – gjør at internett i Kina er et strengt kontrollert univers. Tilbake i 2013 ble det hevdet at to millioner mennesker var engasjert av kinesiske myndigheter for å overvåke innbyggernes aktivitet på nettet – flere enn antall soldater i den kinesiske hæren.<sup>11</sup> Dette systemet er siden utvidet med et masseovervåkningssystem der overvåkningskameraer og datainnsamling fra nettet med mer utgjør grunnlaget for et «social credit system» der innbyggernes atferd genererer en pålitelighetsskår for hver enkelt. Dårlig oppførsel som registreres i systemet kan føre til at man nektes alt fra universitetsutdanning til togbilletter.<sup>12</sup>

Kina er ikke det eneste landet som forsøker å kontrollere innholdet på nettet eller bruke nettet til å kontrollere brukernes atferd. I en rekke mer eller mindre autoritære stater blir spesifikke plattformer – eller hele nettet – avstengt, enten permanent eller periodevis. Fra 2016 til sommeren 2021 ble det registrert 768 nedstengninger av nettet i 63 ulike land.<sup>13</sup>

### Boks 7.1 Blokkering av nettsider i Norge

Heller ikke i Norge er nettet helt åpent. Såkalt DNS-blokkering har vært i bruk i mange år. DNS (Domain Name Service) er internetts «telefonkatalog» og kobler domenenavn til servere. Når nettoperatører blokkerer domenenavn i sine kataloger, blir det ikke mulig å komme inn på nettsiden ved å skrive adressen i nettleseren.

Siden 2004 har norske nettleverandører blokkert adressene til et tusentalls nettsider som formidler innhold som viser overgrep mot barn. Kripos bestemmer hvilke nettsider som skal blokkeres. I 2013 ble åndsverkloven endret slik at DNS-blokkering også kan brukes mot nettsider som bryter opphavsretten. Etter dommer i tingretten er norske nettleverandører pålagt å blokkere blant andre nettsiden Pirate Bay. Høsten 2021 sendte den daværende regjeringen ut et forslag på høring om å åpne for blokkering av nettsider som formidler pengespill uten tillatelse i Norge.

Med årene er det blitt forholdsvis enkelt for brukerne å omgå DNS-blokkering. Virkemiddelet regnes nå mer som et informasjonsiltak eller en «fartshump».

Kilder: <https://www.tek.no/nyheter/nyhet/i/0nXEQB/naa-maa-ogsaa-de-mindre-internett-tilbyderne-blokkere-pirate-bay> og Kulturdepartementet (2021, 2. november). Forslag til endringer i Prop. 220 L (2020–2021) om ny lov om pengespill. DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Høringsnotat.

<sup>10</sup> Trendene diskuteres både i 2020- og 2021-rapportene: Shahbaz, A. og Funk, A. (2020). Freedom on the Net 2020. The Pandemic's Digital Shadow. *Freedom House* <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow> og Shahbaz, A. og Funk, A. (2021). Freedom on the Net 2021. The Global Drive to Control Big Tech. *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2021/global-drive-control-big-tech>

<sup>11</sup> Hunt, K. og Xu, CY (2013, 7. oktober): China employs 2 million people to police the internet. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2013/10/07/world/asia/china-internet-monitors/index.html>

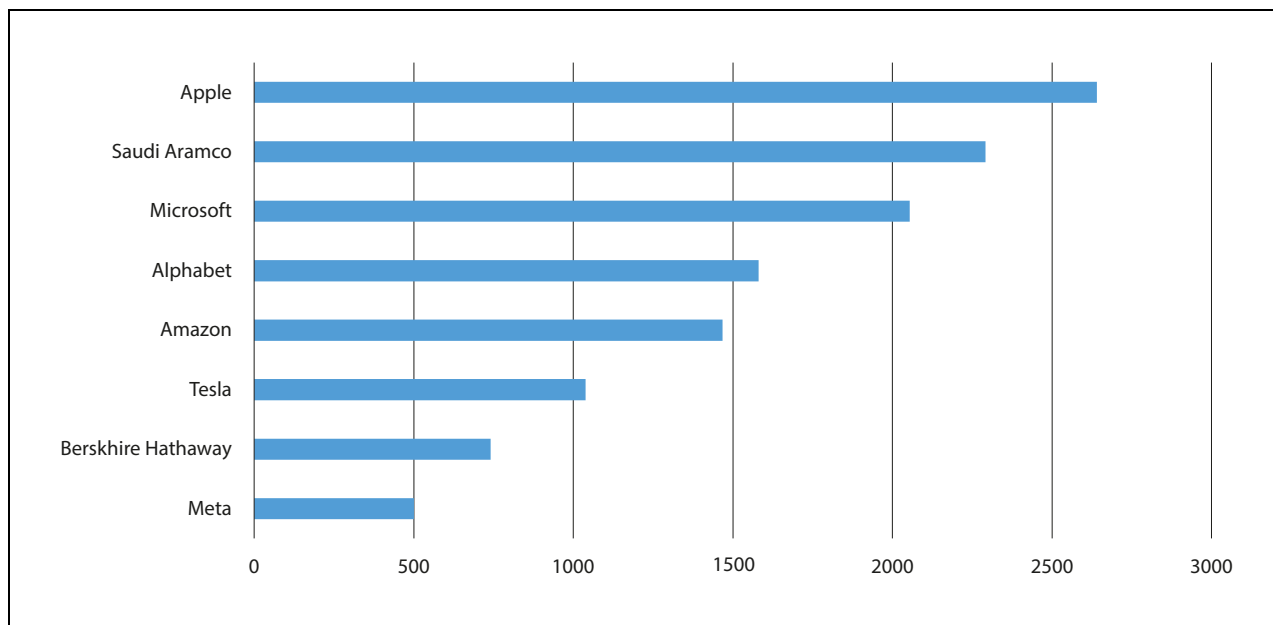
<sup>12</sup> Kobie, N. (2019, 7. juni). The complicated truth about Chinas social credit system. *Wired*. <https://www.wired.co.uk/article/china-social-credit-system-explained>

<sup>13</sup> FN's spesialrapportør for forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet (2021). *Ending Internet shutdowns: a path forward* (A/HRC/47/24/Add.2). UN Human Rights Council. <https://undocs.org/A/HRC/47/24/Add.2>

### 7.2.3 Tre modeller for internett

De ulike begrensningene skaper omfattende ulikheter i infrastrukturen. Det er blitt vanlig å snakke om to modeller for internett: den amerikanske, der de rettslige begrensningene er få og de private selskapenes makt er stor, og den kinesiske, der den statlige sensuren legger rammene. En global kamp pågår mellom de to modellene, der stadig flere autoritære og semidemokratiske stater lar seg inspirere av den kinesiske modellen.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Harris, J. (2019, 25. mars). The global battle for the internet is just starting. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/25/cold-war-digital-china-facebook-mark-zuckerberg>



Figur 7.1 Verdens mest verdifulle selskap våren 2022

Børsverdi (market capitalization) mai 2022 i milliarder dollar

Kilde: <https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-capitalization/> (løpende oversikt, hentet ut 30. juni 2022).

Mer beskrivende er det å snakke om tre modeller, der den tredje er den europeiske. Her er den statlige sensuren begrenset, selv om europeiske land jevnt over har noe strengere ytringslover enn USA. Samtidig er den politiske viljen til å regulere de private selskaperes makt og ansvar langt større enn den tradisjonelt har vært i USA.<sup>15</sup> I regulering av innhold og datahåndtering på internett er det den europeiske modellen som vil legge premissene også for norsk politikk.

Kommisjonens mandat er primært å utrede norske forhold og å foreslå tiltak som norske myndigheter og andre aktører kan iverksette for å bedre ytringsfrihetens kår i Norge. Samtidig er nettet grenseløst. Det norske ordskiftet blir direkte og indirekte påvirket av rammene for og debatten om nettet i andre land. Debattene om og rammene for nettet som infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten strekker seg utover landegrensene og langt utover kommisjonens mandat.

### 7.3 Markedsmakt

Noen få amerikanske selskapers markedsmakt har stor betydning for den reelle ytrings- og informasjonsfriheten. Det innebærer også at amerikansk lovgivning har hatt stor betydning for hvordan selskapene opererer, siden de primært har forholdt seg til lovverket i landet der de er etablert.

Våren 2022 var Apple verdens klart mest verdifulle selskap, mer verdt enn Saudi-Arabias statlige oljeselskap. Fem av de åtte mest verdifulle selskapene i verden er sentrale for ytringsfrihetens infrastruktur (se figur 7.1). For 25 år siden eksisterte ingen av dem.

Apple produserer mobiltelefoner og datamaskiner og styrer en sentral markedsplass for digitale tjenester (Apple Store). Microsoft lager operativsystemet som dominerer verdens PC-bruk. Amazon er den viktigste arenaen for netthandel i verden. Alphabet er gjennom Google nær monopolist innen nettsøk og dominerende innen videostrømming via Youtube. Meta (Facebook) eier fire av de største sosiale medier-plattformene i verden.<sup>16</sup>

Disse er gjerne blitt omtalt som GAFAM, eller de fire store, eventuelt GAFAM, de fem store, når Microsoft inkluderes.<sup>17</sup>

Et åpenbart eksempel på hvordan markedsmakt påvirker infrastrukturen for ytrings- og

<sup>15</sup> Gillespie, T. (2018). *Custodians of the internet*. Yale University Press. The New York Times editorial board (2018, 15. oktober): There may soon be three internets. America's may not necessarily be the best. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/15/opinion/internet-google-china-balkanization.html>



informasjonsfrihet, er nettsøk: For de fleste er såkalte søkemotorer det viktigste verktøyet for å finne informasjon på nettet. Her er Google nær monopolist på verdensbasis: 85 prosent av alle nettsøk i verden skjedde i februar 2022 gjennom Google. I Norge var Googles dominans enda større, med 95 prosent av alle nettsøk.<sup>18</sup>

Sosiale medier er blitt sentrale verktøy for en rekke former for kommunikasjon og organisering av alt fra folks privatliv til sosial mobilisering, aktivisme, valgkamp og allmenn debatt. Sosiale medier er også en sentral portvokter, som henviser folk til innhold publisert andre steder. Også her har det skjedd en kraftig markedskonsentrasjon. Nesten halve verdens befolkning har i dag en brukerkonto hos Facebook. Fire av de sju største sosiale medier-plattformene er eid av Meta (Facebook, Whatsapp, Instagram og Messenger).

<sup>16</sup> Facebook byttet navn til Meta i 2021. Dette selskapet driver tjenester som Facebook, Instagram og Whatsapp, som fortsatt opererer under disse navnene. I den videre utredningen brukes Meta når det er snakk om selskapet, også for forhold som ligger forut for 2021. Er det snakk om de ulike produktene, brukes navnene på dem. Det samme gjelder for Google/Alphabet: Alphabet peker mot eierselskapet, Google mot produktet.

<sup>17</sup> GAFAM står for Google, Amazon, Facebook, Apple. GAFAM inkluderer Microsoft. FAANG brukes også, da er Netflix med (og Google blitt til Alphabet).

<sup>18</sup> Tall per februar 2022, hentet fra Statcounters oversikt: <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/> Globale tall: [https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share](https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/)

Av de 15 største sosiale medier-plattformene i verden er ni amerikanske og seks er kinesiske.

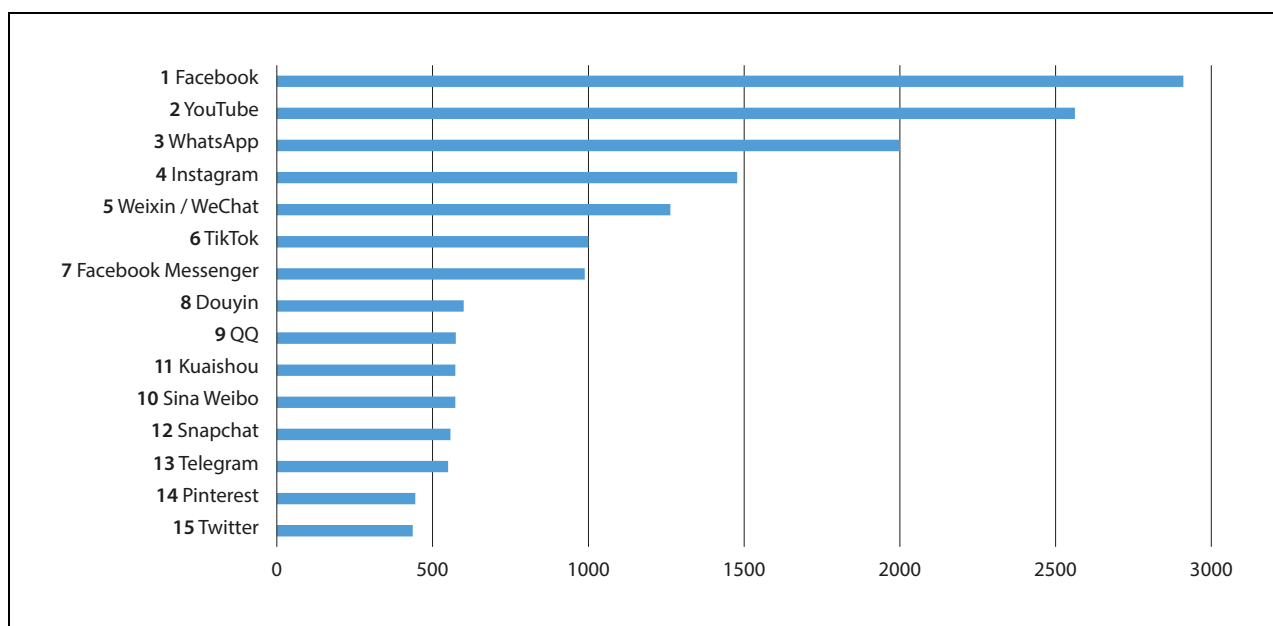
Nøyaktig hvor dominerende gigantselskaper som Alphabet og Meta er for folks bruk av nettet, er krevende å måle (se boks 7.3). At noen få selskaper besitter en betydelig markedsrett, er det ingen tvil om. Dette har utløst en rekke politiske diskusjoner og krav om strengere regulering i flere land. Debattene berører konkurranselovgivning, skattepolitikk og andre politikkområder (se avsnitt 7.8). I sentrum for mange av debattene står selskapenes forretningsmodell.

## 7.4 Forretningsmodell

Flere av de største arenaene for informasjon og debatt i verden i dag er annonseformidlere. Hovedgrunnlaget for inntjening – forretningsmodellen – er salg av annonseplass. Forretningsmodellen bygger på såkalte målrettede annonser basert på hvem brukerne er, og hva de er interessert i.

97 prosent av de drøyt tusen milliarder kronene Meta tjente i 2021, kom fra salg av annonser.<sup>19</sup> Over 80 prosent av Alphabets (Googles) inn-

<sup>19</sup> Meta (2022, 2. februar). *Meta Reports Fourth Quarter and Full Year 2021 Results*. Pressemelding, Meta. <https://investor.fb.com/investor-news/press-release-details/2021/Facebook-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2020-Results/default.aspx>



Figur 7.2 Verdens største sosiale medier

Månedlige brukere per januar 2022 i millioner.

Kilde: Mest populære sosiale nettverk i verden, hentet ut fra Statista juni 2022. <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>

### Boks 7.2 Hva skal selskapene kalles?

De største teknologiselskapene i verden går under mange samlebetegnelser. Begrep som nettopp teknologiselskaper vektlegger at de er basert på teknologiutvikling. Det kan diskuteres om dette er kjernevirksomheten til selskapene, eller om de snarere baserer seg på eksisterende teknologier for å tilby kommersielle tjenester.

Navn som big tech eller teknologikjemper vektlegger størrelsen og dominansen til selskapene. Det kan argumenteres for at annonseselskap er en mer presis betegnelse for hva selskap som Meta (Facebook) og Alphabet (Google) egentlig lever av. De kan også kalles medieselskaper, siden kjernen i virksomheten til flere av selskapene er å være mellomledd – medier – for formidling av innhold og tredjepartstjenester.

I den videre utredningen brukes stort sett plattformsselskap som en betegnelse på bedrifter som også har som funksjon å være plattformer eller arenaer for yttingsfriheten. Det er denne funksjonen som er den sentrale i denne utredningen. At selskapene er plattformer, betyr at de lagrer og formidler andres ytringer. De lager ikke innholdet på plattformen selv, men de gjør viktige valg for innholdet: hvem som får se det, hva brukerne kan gjøre med det, hva som blir fjernet osv.

tekt på over 2 300 milliarder kroner var fra annonsesalg.<sup>20</sup> Denne forretningsmodellen har gitt opphav til en rekke kallenavn: oppmerksomhetsøkonomi, identitetsteknologi, oppmerksomhetsutvinning, overtalingsteknologi og overvåkningskapitalisme, for å nevne noen.

Kunnskapen om brukernes preferanser får plattformsselskapene fra innsamling og analyse av data om hva brukerne ser på og leser, hva de publiserer av tekst og bilder, hvor de beveger seg, og hva de trykker på. Informasjonen hentes ikke bare fra plattformens egne tjenester, men også andre nettsteder gjennom såkalte cookies.

<sup>20</sup> Associated Press (2022, 2. februar). Google parent company Alphabet earnt \$29 billion in just three months. *Associated Press*. <https://www.9news.com.au/national/alphabet-results-google-parent-company-29-billion-q4-2021/f1f66c18-9ff6-4455-886a-86f4d73262e0>

### Boks 7.3 Hvor dominerende er egentlig Facebook og Google?

Facebook og Google står nå til sammen for nesten 80 prosent av alle henvisninger til andre hjemmesider i den samlede nettrafikken i verden, fastslås det på side 629 i den danske yttingsfriheitskommisjonens utredning fra 2020.

Dette framstår som et bevis på hvordan noen få teknologikjemper dominerer nettet. Den amerikanske presidentkandidaten Elizabeth Warren brukte i 2019 samme tallmateriale som del av begrunnelsen for et forslag om å splitte opp teknologigigantene. I hennes påstand hørtes dominansen enda mer oppsiktsvekkende ut: «Mer enn 70 prosent av *all trafikk på nettet* går gjennom sider som eies eller opereres av Google eller Facebook.»

Kilden for påstandene er en analyse av ti millioner nyhetsartikler som ble publisert i nettverket til parse.ly i 2016. Parse.ly er et selskap for nettanalyse, som har hentet tallene fra trafikkdataene til sine drøyt 400 kunder. Det er altså ikke snakk om all nettrafikk og heller ikke noe tilfeldig utvalg. Tallet viser hvor henvisningene til sidevisninger kommer fra hos et utvalg hovedsakelig amerikanske mediebedrifter. Tallet kan altså brukes til å illustrere at deler av mediebransjen i 2016 var avhengig av Facebook og Google. Det er ikke et tall som beviser at Facebook og Google dominerer all type trafikk og informasjon på nettet. Å finne et presist mål på dette er langt mer krevende. Dominans kan måles på flere ulike vis, for eksempel gjennom tidsbruk, datamengde eller inntekter.

Kilde: <https://truthonthemarket.com/2019/09/27/debunking-elizabeth-warrens-claim-that-more-than-70-of-all-internet-traffic-goes-through-google-or-facebook/>

En tydelig motivasjon for selskapene er derfor at folk bruker mest mulig tid på tjenestene deres, og at de legger igjen mest mulig informasjon om seg selv. Alle store sosiale medier-plattformer, og i økende grad også tradisjonelle mediebedrifter, bruker algoritmer og maskinlæring for å bearbeide datainnsamlingen og velge ut hvilket innhold som skal presenteres for brukerne. En algoritme er enkelt sagt en nøyaktig oppskrift på hvordan en oppgave kan løses trinn for trinn. Maskin-

læring er en spesialisering innen kunstig intelligens der statistiske metoder brukes for å la datamaskiner selv finne mønstre i store datamengder.

Tjenestene blir dermed designet for å være mest mulig avhengighetsskapende og vekke følelser og engasjement hos brukerne – slik at de legger igjen flest mulig spor (informasjon) om seg selv.

Den kanskje mest dystopiske framstillingen av hvilke konsekvenser forretningsmodellen har, står den amerikanske forskeren Shoshana Zuboff bak med sin analyse av «overvåkningskapitalismen». Zuboff beskriver Alphabet og Meta som drivere av et økonomisk system der opplysninger om menneskers privatliv brukes som gratis råvarer for utvinning av atferdsdata. Den industrielle kapitalismen bearbeidet naturens råvarer til salgbare fabrikkprodukter. Overvåkningskapitalismen utvinner menneskenaturen til salgsvarer. Fordi selskapene vet så mye om oss, og vi så lite om hva de vet, kan selskapene uforstyrret predikere og dermed manipulere og påvirke vår atferd. Dette truer både demokratiet og menneskenes frie vilje, er hennes analyse.<sup>21</sup>

Zuboff spissformulerer analyser som en lang rekke akademikere, politikere og tidligere ansatte i teknologiselskaper ( gjerne kalt «avhoppere») har kommet med de siste årene. Disse analysene har også møtt kritikk. Én innvending er at de overvurderer hvor lett det er å manipulere brukerne, og hva markedsmanipulasjon betyr på individnivå. At sosiale medier er avhengighetsskapende og designet for å vekke følelser, betyr ikke at den frie viljen forsvinner samtidig, eller at man får en dårligere livskvalitet.<sup>22</sup>

Denne kritikken er basert på argumentet om at målrettede annonser ikke er så effektive som det ofte hevdes. Målrettede annonser selges med et løfte om at de nettopp er mer målrettede enn tradisjonelle annonser i aviser, magasiner, TV og så videre. Ved å samle inn, krysskoble og analysere store mengder data om brukerne hevder plattformsselskapene at de kan forutsi hva den enkelte ønsker å bruke penger på i framtiden. Dermed kan annonsene rettes inn mot de kundene annonsørene ønsker å nå, i rett øyeblikk.

<sup>21</sup> Zuboff, Shoshana (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books.

<sup>22</sup> Et eksempel på slik argumentasjon er Mercier, H. (2020). *Not born yesterday. The science of who we trust and what we believe*. Princeton University Press.

Effekten kan måles ved å se hva kundene ser på, leser, trykker på og bruker penger på.

Flere studier tilsier at målrettede annonser kan være mindre treffsikre enn sitt rykte. I én mye omtalt studie traff målrettede annonser til og med dårligere enn annonser som ble vist til et tilfeldig utvalg.<sup>23</sup> Enkelte har advart om at de målrettede annonsene har så mange svakheter at de utgjør en potensiell økonomisk boble.<sup>24</sup> Ingen av de dominerende aktørene har interesse av å sprekke boblen. Plattformsselskapene som selger annonsene, og mediebyråene som videreformidler dem, ønsker å framstille effekten som stor. For annonsørene er digitale annonser uansett langt billigere enn TV- og papiravisannonser. For kritikerne er det et premiss at sosiale medier påvirker folk, og dermed også at annonser er effektive påvirkere.<sup>25</sup>

Det er uansett et faktum at plattformsselskapenes forretningsmodell har hatt tydelige konsekvenser for infrastrukturen for ytringer: Plattformene er designet for å spre innhold som vekker en viss type engasjement hos brukerne. Dette legger føringer for den reelle informasjonsfriheten: hva vi blir eksponert for av informasjon. Forretningsmodellens suksess har også hatt store konsekvenser for inntektene i den tradisjonelle mediebransjen og måten den opererer på.<sup>26</sup>

Den massive innsamlingen av data har også konsekvenser for brukernes personvern og kan føre til at folk blir forsiktige med å ytre seg (se avsnitt 7.5). En annen konsekvens er at avhengighetsskapende design kan ha skadelige effekter på brukerne utover tap av personvern.<sup>27</sup>

Siden forretningsmodellen baserer seg på tilgang til store mengder data, er den avhengig av nettverkseffekter, noe som driver infrastrukturen i retning av monopoler der noen få selskaper sitter med stor markedsrett.

<sup>23</sup> Neuman, N., Tucker, C.E. og Whitfield, T. (2019). Frontiers: How effective is third-party consumer profiling? Evidence from field studies. *Marketing Science*, 38(6), 918–926

<sup>24</sup> Hwang, T. (2020). *Subprime attention crisis: Advertising and the time bomb at the heart of the internet*. FSG Originals x Logic.

<sup>25</sup> For utdyping av kritikken og påstander om annonsenes effektivitet, se Aral, S. (2020). *The Hype Machine*. HarperCollins, s. 149–155 og Doctorow, C. (2021). *How to destroy Surveillance Capitalism*. One Zero.

<sup>26</sup> Dette behandles nærmere i kapittel 12 om redaktørstyrte journalistiske medier.

<sup>27</sup> Se redegjørelse om forskning på skadeeffekter i kapittel fem.

## 7.5 Datainnsamling og nedkjølende effekt

### 7.5.1 Hva er nedkjølingseffekten?

Den systematiske kommersielle innsamlingen og det påfølgende videresalget av personlige data utfordrer folks personvern: vår mulighet til selv å bestemme hvilken informasjon om eget liv vi vil dele med andre. Denne forretningsmodellen utfordrer også retten til privatliv, som blant annet omfatter retten til et privat rom uten innsyn og overvåkning fra andre.

Problemstillingene som datainnsamling fra private og offentlige aktører medfører, er komplekse og omfattende. Mange av disse ligger utenfor Ytringsfrihetskommisjonens mandat. For en grundigere drøfting av spørsmål knyttet til personvern, henvises det til Personvernkommissjonen, som legger fram sin utredning 1. september 2022. For Ytringsfrihetskommisjonens del, har det sentrale spørsmålet vært å utrede i hvilken grad slik datainnsamling og overvåkning reduserer folks ytrings vilje.

Frykten for å bli overvåket, eller for at noen skal bruke opplysninger til formål man ikke er klar over, kan føre til usikkerhet og endret atferd. Hvem vet hva om det man ytrer og hvordan kan det brukes og misbrukes? Konsekvensen av en slik usikkerhet kan være at folk vegrer seg for å delta i offentligheten. En slik selvregulering som følge av overvåkingsfrykt, kalles «nedkjølingseffekten».<sup>28</sup>

### 7.5.2 Datainnsamling og kommunikasjonskontroll mv. fra myndighetene

Datainnsamling og sporing er grunnlaget for forretningsmodellen til mange private selskaper. Nedkjølende effekt kan oppstå som resultat av datainnsamling og overvåkning også fra offentlige aktører.

En lang rekke avsløringer de siste årene har dokumentert en voldsom datainnsamling også i regi av ulike lands offentlige myndigheter. Avsløringene om amerikansk etterretning av den amerikanske IT-teknikeren Edward Snowden og opprullingene av det israelske overvåkingsprogrammet Pegasus er bare to eksempler.

Både rettslig og teknologisk har politiet i Norge fått flere verktøy for etterforskning, her-

under innsamling og lagring av data. Siden den forrige ytringsfrihetskommisjonen leverte sin utredning i 1999, har myndighetenes fullmakt til kommunikasjonskontroll blitt utvidet i flere omganger.<sup>29</sup>

I løpet av det siste tiåret har det vært fremmet flere forslag som kan ha store konsekvenser for retten til å kommunisere fritt. EUs datalagringsdirektiv skapte mye debatt i 2014. Flere trakk da fram kildevernet og retten til fortrolig kommunikasjon for advokater, prester og leger som et særlig problem med lagring av kommunikasjonsdata. Direktivet ble stoppet i 2014, blant annet etter en avgjørelse i EU-domstolen.<sup>30</sup>

I 2016 startet en omfattende debatt om Etterretningstjenestens (E-tjenesten) bruk av tvangsmidler og lagring av kommunikasjon.<sup>31</sup> Da foreslo Lysne II-utvalget å innføre et såkalt «digitalt grenseforsvar». Forsvarsdepartementet fulgte opp dette i sitt forslag til ny lov om Etterretningstjenesten fra 2018, og omtalte ordningen som «tilrettelagt innhenting». Tilrettelagt innhenting betyr at E-tjenesten kan hente inn og lagre grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon. Tilatelsen innebærer blant annet masseinnhenting av metadata, det vil for eksempel si opplysninger om hvem som kommuniserer med hverandre, noe som også omtales som bulkinnsamling.<sup>32</sup>

Stortinget vedtok en ny lov om Etterretningstjenesten i juni 2020. På dette tidspunktet hadde EMD to saker til behandling i storkammer om lovligheten av bulkinnsamlingssystemer i saker mot henholdsvis Storbritannia og Sverige. I 2021 fastslo EMDs storkammer at lagring av grenseoverskridende elektroniske data ikke i seg selv strider mot Den europeiske menneskerettskonvensjonen, men at det kreves tilstrekkelige rettslige rammer og rettssikkerhetsgarantier.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Dette ble påpekt allerede i 2014 i Wessel-Aas, J. (2014). Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt fram – og to tilbake? i *Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt ords monitorprosjekt. Delrapport II*, s. 37–57. <http://ytringsfrihet.no/publikasjon/rapport-pressefrihetens-kaar-i-2014-ett-skrutt-fram-og-to-tilbake-2014>

<sup>30</sup> EU-direktiv 2006/24/EF. Sak C-293/12 og C-594/12, *Digital Rights Ireland og Seitlinger m.fl.*, 8. april 2014.

<sup>31</sup> Forslag til ny lov om Etterretningstjenesten ble sendt på høring 12. november 2018; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-ny-lov-om-etterretningstjenesten/id2618620/>

<sup>32</sup> I lovforslaget omtalt som *tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon*.

<sup>33</sup> EMDs storkammer, *Centrum för Rättvisa v. Sverige* nr. 35252/08, 25.5.2021 og *Big Brothers Watch v. Storbritannia*, (nr. 58170/13, 62322/14 og 24960/15), 25.5.2021, avsnitt 340.

<sup>28</sup> Jf. definisjon i Datatilsynets personvernundersøkelse for 2019/20. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/rapporter-og-utredninger/personvernundersokelser/personvernundersokelsen-20192020/nedkjolingseffekt/>

Begge land ble dømt i EMD: Sverige for brudd på privatlivet etter EMK artikkel 8, Storbritannia for brudd på privatlivet og ytringsfriheten (EMK artikkel 10 og 8). EMD mente at britenes digitale grenseforsvarsprogram manglet tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer mot søk i konfidensielt journalistisk materiale og dermed ikke beskyttet kildevernet godt nok.<sup>34</sup> I dommen mot Storbritannia sammenlignet EMD målrettede søk mot journalistisk materiale med det å ransake en journalists arbeidsplass. EMD fastslo at dette er enda mer skadelig for kildevernet enn situasjoner der en journalist «kun» blir avkrevet å avsløre en kilde.

Behandlingen av disse sakene i EMD, samt tre avgjørelser fra EU-domstolen fra oktober 2020, var en viktig årsak til at ikrafttredelsen av deler av den vedtatte loven ble utsatt i Norge.<sup>35</sup> Da loven trådte i kraft 1. januar 2022, var det uten en bestemmelse om iverksetting av datainnhenting.<sup>36</sup>

Høsten 2021 ble det også foreslått to andre lovendringer i Norge som kan påvirke alles rett til å kommunisere fritt og fortrolig. Den første vil gjøre det straffbart å drive politisk påvirkning i samarbeid med fremmed etterretning. Kommisjonen vurderer dette forslaget i kapittel ni om desinformasjon og feilinformasjon.

Det andre forslaget vil gi PST mulighet til å lagre, systematisere og analysere store mengder åpent tilgjengelig informasjon til etterretningsformål.<sup>37</sup> Forslaget vil åpne opp for generell innsamling og bruk av informasjon om norske borgere.

Datainnsamling i offentlig regi gjøres ikke bare av etterretningstjenester. Teknologirådet undersøkte i 2021 hvilke sporingstøytøy som brukes av offentlige virksomheter i Norge. 38 av de 41 aktørene som ble undersøkt, delte data om sine brukere med kommersielle aktører. 36 offentlige virksomheter brukte Google Analytics.

<sup>34</sup> Big Brothers Watch v. Storbritannia, (nr. 58170/13, 62322/14 and 24960/15), 25.5.2021, avsnitt 456 – 458. Jfr. også artikkelen til Methi, E. (2021, 28. mai). EMD gir viktig avklaring om kildevernet. *Retts24*. <https://retts24.no/articles/emd-gir-viktig-avklaring-om-kildevernet>

<sup>35</sup> Se PRE-2020-11-10-2296, PRE-2020-11-10-2297, PRE-2020-11-10-2298 Delt ikrafttredelse av Stortingets vedtak til lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven). Opphevelse av overgangsregler om behandling av personopplysninger og av kongelig resolusjon 31. august 2001. Kongelig resolusjon. Statsråd Frank Bakke-Jensen, avsnitt 1, jf. Prop. 80 L (2019–2020) pkt. 11.5.3.5.

<sup>36</sup> Dette gjelder lovens § 7-3), som dd. ikke er iverksatt.

<sup>37</sup> Jf. Justis- og beredskapsdepartementet (2021). *Høringsnotat om endringer i politiloven og politiregisterloven mv. PSTs etterretningsoppdrag og behandling av åpent tilgjengelig informasjon*.

Blant eksemplene var Bufdir, som sporer personer som har vært inne på deres nettsider om fosterhjem, slik at de senere kunne vise dem reklame på Facebook om det å være fosterforeldre.<sup>38</sup>

### 7.5.3 Måling av nedkjølende effekt

Det er utfordrende å måle nedkjølende effekter. Generelt sett er det lettere å måle aktive handlinger enn fravær av handlinger. Selvregulerende atferd kan inntre gradvis og ubevisst.

Enkelte spørreundersøkelser kan gi en indikasjon om omfanget av fenomenet i Norge. I Datatilsynets personvernundersøkelse fra 2019/20 svarer 50 prosent at de har latt være å delta i kommentarfelt i en nettavis, og 48 prosent i diskusjon på Facebook, fordi de er usikre på hvordan personopplysningene deres blir brukt av selskapene som tilbyr tjenestene. 37 prosent har meldt seg ut av en gruppe på et sosialt medium og 36 prosent har unnlatt å gjøre søk på bestemte ord av samme grunn. Datatilsynet kaller dette en «omfattende nedkjølingseffekt» der en «svært stor andel» begrenser seg selv.

Færre sier at de begrenser seg i frykt for statlig overvåkning. 16 prosent svarer at de har unnlatt å delta i kommentarfelt i nettaviser eller på Facebook fordi de er usikre på om myndigheter som politiet, PST eller Etterretningstjenesten kan få tilgang til informasjonen de etterlater seg. Datatilsynet kaller også dette «et svært høyt tall i et liberalt demokrati som det norske».<sup>39</sup>

Effekten kan være vel så markant for informasjonsfriheten: at folk lar være å oppsøke informasjon i frykt for hvilke data som samles inn om dem. I en spørreundersøkelse fra Forbrukerrådet i 2015 svarte 60 prosent at de har latt være å laste ned eller ta i bruk en app fordi appen krever informasjon de ikke ønsker å gi fra seg.<sup>40</sup>

Covid-19-pandemien ga et eksempel på hvordan bekymring for personvern også kan ramme folkehelsearbeidet. Folkehelsemyndighetene utviklet i 2020 en app som skulle spore smitte. Den første versjonen av appen møtte sterk kritikk for måten personvernet var ivaretatt. Da appen til slutt ble fjernet etter at Datatilsynet vedtok et mid-

<sup>38</sup> Teknologirådet (2021). *Kommersiell sporing i offentlig sektor. Rapport fra Teknologirådet*.

<sup>39</sup> Datatilsynet (2020). *Personvernundersøkelsen 2019/2020*. Datatilsynet.

<sup>40</sup> Forbrukerrådet (2016). *Befolkningsundersøkelse gjennomført av Norstat for Forbrukerrådet juni 2015*.

lertidig forbud mot den, hadde bare 14 prosent av befolkningen over 16 år lastet den ned.<sup>41</sup>

Flere internasjonale studier dokumenterer lignende effekter. For eksempel gikk antall Wikipedia-søk på ulike terrorisme-relaterte ord kraftig ned etter den amerikanske IT-utvikleren Edward Snowdens avsløringer om amerikansk overvåking på nettet.<sup>42</sup> En oversikt fra 2017 over 166 forskningsstudier fra 34 land viste at folk som er mer bekymret for personvern, bruker netthandel og digitale offentlige tjenester mindre enn de som ikke er bekymret for personvern, samt at de deler mindre informasjon.<sup>43</sup>

Nedkjølingseffekten kan også skyldes folks bekymring for hva omgivelsene tenker om dem i sosiale nettverk, noe som også kan spre seg utenfor internett, til fysiske møteplasser.<sup>44</sup>

## 7.6 Eierskap til grunnleggende infrastruktur og digitale verktøy

Noen få amerikanske selskaper dominerer de mest brukte arenaene for informasjonsutveksling og debatt. En tilsvarende maktkonsentrasjon finner vi også i utviklingen av fysisk infrastruktur for utveksling av informasjon.

Alphabet er ikke utelukkende et søkemotorselskap, og Meta er mer enn sosiale medier. De største teknologiselskapene utvider kontinuerlig sin virksomhet.

Meta har siden 2013 arbeidet med å utvide internett-tilgangen i nye deler av verden, gjennom alt fra egne kabler og wifi-nettverk til droner og satellitter. Selskapet sier selv at 300 millioner mennesker har fått tilgang til internett på grunn av Metas investeringer.<sup>45</sup> Alphabet og Meta har de siste årene stått bak 80 prosent av alle investerin-

<sup>41</sup> Datatilsynet (2020, 15. juni). Midlertidig stans av appen Smittestopp. *Pressemelding fra Datatilsynet*. <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2020/midlertidig-stans-av-appen-smittestopp/>

<sup>42</sup> Penney, J. (2016). Chilling Effects: Online Surveillance and Wikipedia Use. *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 31, No. 1, 117–183. <https://ssrn.com/abstract=2769645>

<sup>43</sup> Baruh, L., Secinti, E. og Cemalcilar, Z. (2017). Online Privacy Concerns and Privacy Management: A Meta-Analytical Review: Privacy Concerns Meta-Analysis. *Journal of Communication*. 67(1). 10.1111/jcom.12276. doi:10.1111/jcom.12276. Ellers vises det til Personvernkomisjonens utredning for ytterligere forskningsgjennomgåelse av mulige nedkjølede effekter.

<sup>44</sup> Marder, B., Joinson, A., Shankar, A., & Houghton, D. (2016). The extended 'chilling' effect of Facebook: The cold reality of ubiquitous social networking. *Computers in Human Behavior*, 60, 582–592. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.02.097>

### Boks 7.4 Cambridge Analytica-skandalen

Cambridge Analytica (CA) er en av de mest omtalte sakene der personopplysninger er misbrukt de siste årene. Det britiske konsultantselskapet hevdet at det hadde utviklet en «psykometrisk algoritme» som kunne avsløre folks personlighetstrekk og dermed brukes til å utsette dem for politisk manipulasjon. Profilene ble laget gjennom en personlighetstest på nettet koblet med brukerdata for inntil 87 millioner facebookbrukere.

Selskapet ble Donald Trumps valgkamp-team før han vant valget i USA i 2016. Det ble hevdet at selskapet også hadde påvirket den britiske Brexit-avstemningen og var koblet til forsøk på russisk valgpåvirkning.

I ettertid tyder det meste på at effekten av selskapets verktøy var kraftig overdrevet. Forskere som undersøkte metoden CA brukte, mente den var ubrukelig. Det er uklart om metoden i det hele tatt ble brukt i Trumps valgkamp. Etter en tre år lang etterforskning konkluderte det britiske datatilsynet med at det ikke fantes noen bevis for at CA hadde påvirket Brexit-avstemningen eller hatt noe med den å gjøre.

Samtidig kastet saken lys over hvordan tredjeparter kunne få tilgang til Metas egne brukerdata, og hvordan dataene ble brukt i forsøk på politisk påvirkning. Saken førte til et langt mer kritisk søkelys mot Meta og andre plattformsselskaper og satte fart på de politiske prosessene for å regulere sosiale medier.

Kilde: International Commissioner's Office. Oversikt over rapportene: <https://ico.org.uk/action-weve-taken/investigation-into-data-analytics-for-political-purposes/> og Gedde-Dahl, M. (2021, 11. november). Cambridge Analyticas «hemmelige våpen» eksisterte aldri. *Morgenbladet*.

ger i nye internettkabler globalt. I starten av 2021 eide selskapene nær 100.000 kilometer kabler hver.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Meta (2021, 7. oktober). Connectivity Technologies for the Next Billion People. *Pressemelding fra Meta*. <https://about.fb.com/news/2021/10/connectivity-technologies-for-the-next-billion-people/> Prosjektet er blant annet omtalt som Internet.org, Free Basics og Facebook Connectivity.

<sup>46</sup> Ball, J. (2021, 7. oktober). Facebook and Google's New Plan? Own The Internet. *Wired*. <https://www.wired.co.uk/article/facebook-google-subsea-cables>



De store plattformsselskapene er involvert også i kablene som kobler Norge til resten av verden. Et eksempel er den såkalte havfruekabelen, en undersjøisk, høyhastighets fiberkabel som i 2019 koblet Norge og Danmark til USA. De fire fiberparene i kabelen er eid av henholdsvis Alphabet, Meta, irske Aqua Comms og norske Bulk Infrastructure. Amazon Web Services har signert avtale om bruk av kabelen.<sup>47</sup>

Datalagring er et annet eksempel. De tre klart største leverandørene av skylagringstjenester, altså datahaller som lagrer data for andre, er Amazon, Microsoft og Alphabet. Disse hadde ved inngangen av 2022 en samlet global markedsandel på 64 prosent.<sup>48</sup> Et eksempel på hvordan denne sårbarheten kan håndteres, er det tyske prosjektet Bundescloud. Tyske myndigheter er i ferd med å utvikle en statlig tjeneste for skylagring av data for offentlig sektor i Tyskland, som eies og utvikles av det offentlige.<sup>49</sup>

De største amerikanske selskapene har også tatt store markedsandeler innen internkommunikasjon og intranett i bedrifter, e-postløsninger, trafikkanalyse med mer.

En lang rekke norske kommuner og offentlige etater bruker for eksempel Metas tjeneste for internkommunikasjon, Workplace. Flere kommuner, bedrifter og skoler bruker Alphabets tilsvarende tjenester for kommunikasjon og utdanning.<sup>50</sup> Da det oppsto behov for effektiv smittesporing under covid-19-pandemien, tok mange land, inkludert Norge, i bruk en løsning utviklet av Alphabet og Apple. Alphabet har 70 prosent av det globale markedet innen trafikkanalyse og deres tjenester brukes blant annet av en lang rekke offentlige etater i Norge.<sup>51</sup> Dette innebærer

at selskapene har tilgang til data som samles inn av offentlige etater i Norge.

## 7.7 Sårbarheter ved digital infrastruktur

Digitaliseringen har medført nye sårbarheter og trusler. IKT-sikkerhetsutvalget oppsummerte sårbarhetsbildet slik i 2018:

Utviklingen der «alt henger sammen med alt», utgjør en strukturell sårbarhet i samfunnet på flere måter. De fleste virksomheter er avhengige av digitale tjenester som er levert av andre, for egen produksjon eller aktivitet. Sårbarheter og feil forplanter seg raskt mellom leddene i verdikjeden og kan få uante konsekvenser. Tjenester, systemer, virksomheter og infrastrukturer arver sårbarheter fra hverandre.<sup>52</sup>

Trusselbildet består for det første av dataangrep, enten det er i form av vandalisme, utpressing eller digital krigføring. For det andre utgjør utilsiktede feil og utfall i IKT-systemer en stor andel av hendelsene som har eksponert sårbarhet i den digitale infrastrukturen de siste årene. Dette kan være alt fra menneskelige feil og feil ved programvare og utstyr til naturhendelser som ekstremvær.

Ytringsfrihetskommisjonen er bedt om å utrede og vurdere trusselen som desinformasjon og påvirkningskampanjer utgjør mot en åpen og opplyst offentlig samtale. Utover dette ligger spørsmål om datasikkerhet og sårbarheter ved den digitale infrastrukturen utenfor mandatet. Kommisjonen har derfor avgrenset arbeidet mot disse spørsmålene og nøyer seg med å minne om at sårbarheter ved digital infrastruktur kan ha en klar innvirkning også på forutsetningene for ytringsfriheten.

Hvis strømmen går eller datasystemer svikter, vil det ramme offentlig kommunikasjon. Dataangrep og spionasje i det digitale rom kan, foruten å være trusler i seg selv, også bli ledd i desinformasjons- eller påvirkningskampanjer, slik datainn-

<sup>47</sup> Tekna (2019, 23. oktober). Norge kan bli en gigant innen datalagring og prosessering. *Tekna*. <https://www.tekna.no/kurs/innhold/norge-kan-bli-en-gigant-innen-datalagring-og-prosessering/>

<sup>48</sup> Amazon Web Services hadde 33 prosent, Microsofts Azure 21 prosent og Alphabets Google Cloud 10 prosent, jf. tall hentet fra Statista, oppdatert 8. februar 2022. <https://www.statista.com/chart/18819/worldwide-market-share-of-leading-cloud-infrastructure-service-providers/>

<sup>49</sup> Hauge-Eltvik, A. (2020, 11. februar). Nå får tyskerne sin egen skytjeneste for lagring av all offentlig informasjon. *Fri Fagbevegelse*. <https://frifagbevegelse.no/aktuelt/na-far-tyskerne-sin-egen-skytjeneste-for-lagring-av-all-offentlig-informasjon-6.158.678855.cdeb734c7a>

<sup>50</sup> Jakobsen, H.Ø. (2018, 11. mai). Kult, Facebook på jobben! *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/teknologi/2018/05/11/kult-facebook-pa-jobben/> Datatilsynet har laget en egen veileder om Googles skoleprodukter: <https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/skole-barn-unge/bruk-av-google-chromebook-og-g-suite-for-education-og-andre-skytjenester-i-grunnskolen/>

<sup>51</sup> Tall hentet fra Statista, 25. februar 2022: <https://www.statista.com/statistics/1258557/web-analytics-market-share-technology-worldwide/> Om offentlige etater, se bla Wernø, I.L. (2022, 8. februar). Det offentlige deler informasjon med Google: – Henger ikke på greip. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2022/02/08/det-offentligedeler-informasjon-med-google-henger-ikke-pa-greip/>

<sup>52</sup> NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd – Organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. Punkt 3.2.



bruddene mot partiet Demokratene i USA i 2016 er et eksempel på (se kapittel ni om desinformasjon for videre redegjørelse).

PST fastslår at andre lands etterretnings-tjenester har lyktes med å bryte seg inn i de digitale nettverkene til norske myndigheter og private virksomheter. Statlig styrt spionasje i det digitale rom representerer en «vedvarende og alvorlig trussel mot Norge», skrev PST i sin trusselvurdering for 2021.<sup>53</sup> Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Etterretningstjenesten understreker også i sine vurderinger at det digitale risikobildet er skjerpet.<sup>54</sup>

Etterretningstjenesten understreker i sin trusselrapport for 2021 at digitaliseringen har gjort oss mer sårbare. Utenlandsk etterretnings- og påvirkningsaktivitet rettet mot både offentlig og privat sektor «forblir en betydelig trussel mot Norge og norske interesser». Trusselen anses å være størst fra Russland og Kina.<sup>55</sup>

Nettverksoperasjonen mot Stortinget høsten 2020 er et eksempel på at trusselen er høyst reell. Stortinget og trolig en rekke andre offentlige institusjoner ble utsatt for et datainnbrudd. PST uttalte offentlig at en hackergruppe fra den russiske militære etterretningstjenesten sto bak.<sup>56</sup> Det har vært vanskelig å fastslå hva de som brøt seg inn, var ute etter, men det er kjent at de fikk tilgang til innholdet i flere e-postkontoer. Slike operasjoner får ikke nødvendigvis umiddelbare konsekvenser, men informasjonen som hentes ut, kan utnyttes i senere framstøt, fastslår Etterretningstjenesten.<sup>57</sup>

Det finnes også flere eksempler på at dataangrep har påvirket kanaler for informasjon og debatt direkte i Norge: Høsten 2021 ble lokalavisen Helgelands Blad utsatt for et hackerangrep fra en russisk IP-adresse. For første gang siden andre verdenskrig kom ikke avisen ut til leserne.<sup>58</sup> I romjulen 2021 ble mediekonsernet Amedia utsatt for et enda mer omfattende angrep

og utpressingskrav som gjorde at en lang rekke aviser ikke kunne publiseres i papirutgave.<sup>59</sup>

Flere sentrale institusjoner er blitt rammet av dataangrep. Mot slutten av 2017 ble for eksempel Helse SørØst rammet av et omfattende datainnbrudd der en ukjent aktør fikk tilgang til deler av datasystemene, inkludert et nettverk med pasientopplysninger.<sup>60</sup>

## 7.8 Berørte politikkområder

I sitt storverk om politiske systemers vekst og fall gjennom verdenshistorien skriver den amerikanske statsviteren Francis Fukuyama om hvordan målet for et samfunn er «å komme til Danmark».<sup>61</sup> Her kunne han like gjerne referert til Norden eller Norge. For Fukuyama er Danmark et bilde på et politisk modent samfunn som er stabilt, demokratisk, fredelig, velstående og inkluderende, og med lite korrupsjon. Fukuyama risser opp en vidtgående historisk analyse for hvordan slike politiske ordener (måter å organisere samfunnet på) oppstår og alle institusjoner som må samvirke for å opprettholde dem. Svært kort oppsummert er målet slik Fukuyama ser det, å balansere en effektiv statsmakt med rettssikkerhet og demokratisk oppslutning.

Fukuyamas analyse er en påminnelse om hvordan et velfungerende samfunn er en kompleks materie. Dette er relevant også for ytringsfrihetens kår. Ytringsfriheten er rammet inn av og virker inn i et komplekst institusjonelt rammeverk. Internettets rolle som infrastruktur for ytringer gjør at en lang rekke politikkområder påvirker hvordan ytringsfrihetens rammevilkår reguleres.

I de neste avsnittene gis en kort presentasjon av sentrale politikkområder med regulerings-spørsmål som har betydning for ytringsfriheten, men som ligger utenfor kommisjonens mandat å behandle.

### 7.8.1 Infrastrukturpolitikk

Selve infrastrukturen for ytringer reguleres gjennom politikk for sektoren som kalles elektronisk

<sup>53</sup> PST (2021). *Nasjonal trusselvurdering for 2021*.

<sup>54</sup> Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (2021). *Risiko 2021 – helhetlig sikring mot sammensatte trusler*.

<sup>55</sup> Etterretningstjenesten (2021). Fokus 2021. *Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*.

<sup>56</sup> Strand, T. (2020, 8. desember). Stortinget ikke alene: Massivt hackerangrep mot Norge. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/stortinget-ikke-alene-massivt-hackerangrep-mot-norge-1.15277734>

<sup>57</sup> Etterretningstjenesten (2021). S. 21

<sup>58</sup> Budalen, A. (2021, 28. september). Norsk lokalavis ble hacket – systemet løp løpsk og begynte å kreve inn penger. *NRK*. <https://www.nrk.no/nordland/norsk-lokalavis-ble-hacket-systemet-begynte-a-krave-inn-penger-1.15668183>

<sup>59</sup> Honningsøy, K.H. (2021, 28. desember). Amedia utsatt for alvorlig dataangrep. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/amedia-utsatt-for-alvorlig-dataangrep-1.15788535>

<sup>60</sup> Bruvoll, J., Thuv, Aa. og Enemo, G. (2020). Håndtering av IKT-sikkerhetshendelsene i Helse Sør-Øst og fylkesmannembetene. *FFI-Rapport 20/01560*.

<sup>61</sup> Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order* og Fukuyama, F. (2014). *Political order and Political Decay*. Farrar, Straus and Giroux.

kommunikasjon (ekomsektoren). Denne «digitale grunnmuren» griper inn i så å si alle andre deler av samfunnet.<sup>62</sup> Det finnes politikk og reguleringer for nettverkene, de fysiske kablene og trådløse signalene, som formidler kommunikasjonen, og for tjenestetilbyderne som opererer på disse nettene.

Hvordan det fysiske nettet reguleres, har betydning for den reelle yttings- og informasjonsfriheten. Ett eksempel er tilgangen til høyhastighetsbredbånd. Så å si alle innbyggere i Norge har i dag tilgang til internett. Likevel har ennå ikke alle i praksis funksjonell og stabil tilgang. Datamengden som kreves for å benytte en rekke tjenester har økt drastisk de siste årene. Fortsatt mangler nærmere ti prosent av befolkningen tilgang til høyhastighetsbredbånd. Dette er definert som hastighet på minst 100 megabit per sekund i Norge. Det er vedtatt politikk at hele landet skal ha dette innen 2025. I Sverige er ambisjonen at alle skal ha tilgang til 1 000 megabit per sekund i 2025. EU har en ambisjon om det samme innen 2030.<sup>63</sup> Mangel på høyhastighetsbredbånd ble av Norsk bygdeungdomslag trukket fram i et av kommisjonens innspillmøter som en reell utfordring for tilgang til informasjon og deltakelse.

Et annet eksempel er regulering av såkalt nettnøytralitet. Dette er et prinsipp om at alle skal ha lik tilgang til innhold på nettet. Selskapene som kontrollerer de fysiske linjene og tilgangen til dem, skal ikke kunne diskriminere ved å nekte brukere tilgang til tjenester på nettet. Prinsippet ble nedfelt som samregulering i norsk politikk i 2009 og lovfestet i 2017.<sup>64</sup>

Det har vært flere diskusjoner rundt dette prinsippet de siste årene, særlig knyttet til såkalt nulltaksering: at trafikken fra utvalgte nettsted ikke trekkes fra datakvoten i et abonnement, og at disse nettstedene dermed prioriteres foran andre tilbydere. Dette regnes som en form for prisdiskriminering.<sup>65</sup> Internasjonalt er prinsippet satt mer på spissen, for eksempel da Meta bygde ut tilgang

til nettet i deler av Asia, Afrika og Latin-Amerika og i begynnelsen bare ga kundene tilgang til visse forhåndsutvalgte tjenester, inkludert Metas egne produkter.<sup>66</sup>

### 7.8.2 Sikkerhetspolitikk

Håndtering av sårbarheter ved digital infrastruktur er dels gjenstand for det som kan defineres som infrastrukturpolitikk, og faller dels inn under diskusjoner og lovprosesser som kan defineres som sikkerhetspolitiske.

Kommisjonen behandler noen slike spørsmål med klare implikasjoner for yttingsfrihetsspørsmål andre steder i utredningen, som tiltak mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner i kapittel ni, deriblant forslaget om et forbud mot samarbeid med fremmed etterretning om påvirkningsoperasjoner.

To andre forslag er relevante for diskusjoner om kildevern, som behandles i kapittel 12 om redaktørstyrte journalistiske medier: Ny lov om etterretningstjenesten gir e-tjenesten fullmakt til såkalt «tilrettelagt innhenting». Forslag om endringer i politiloven og politiregisterloven vil gi PST fullmakter til innsamling av informasjon om nordmenn på nettet. Dette begrunnes også med endringer i trusselbildet og Norges sikkerhetspolitiske omgivelser.<sup>67</sup>

Utover disse punktene ligger generelle vurderinger av sikkerhetspolitiske utfordringer og tiltak utenfor kommisjonens mandat. Det vises her til Personvernkommisjonens arbeid for oppdaterte vurderinger angående personvern og den kommende Totalberedskapskommisjonen for vurderinger angående samfunnsikkerhet.<sup>68</sup>

### 7.8.3 Konkurranselovgivning

De siste årene har det vært politiske debatter i både USA og Europa om hvorvidt de største plattformsselskapene bør splittes opp gjennom bruk av konkurranselovgivning. Tradisjonelt har formålet med offentlig konkurransepolitikk vært å sikre

<sup>62</sup> Meld. St. 28 (2020–2021) *Vår felles digitale grunnmur – Mobil-, bredbånds- og internettjenester*.

<sup>63</sup> NTB (2021, 31. mars). Regjeringen vil gi høyhastighetsbredbånd til alle nordmenn innen 2026. *NTB*. <https://www.digi.no/artikler/regjeringen-vil-gi-hoyhastighetsbredband-til-alle-nordmenn-innen-2026/508668>

<sup>64</sup> Sørensen, F. (2020). Europeisk regulering av nettnøytralitet. *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*. <https://www.nkom.no/internett/nettnoytralitet/europeisk-regulering-av-nettnoytralitet>

<sup>65</sup> Bjørkeng, P.K. (2018, 29. november). Nå blir fri data dyrere. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/forbruker/i/gPgebA/naa-blir-fri-data-dyrere>

<sup>66</sup> Liao, S. (2017, 27. juli). Facebook's Free Basics violates net neutrality and isn't even that good, says report. *The Verge*. <https://www.theverge.com/2017/7/27/16050446/facebook-net-neutrality-digital-colonialism-internet-org>

<sup>67</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021, 7. oktober). Høring om endringer i politiloven og politiregisterloven mv. – PSTs etterretningsoppdrag og behandling av åpent tilgjengelig informasjon. *Høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet*. S. 3.

<sup>68</sup> Totalberedskapskommisjonen skal blant annet vurdere digital sikkerhet. Den skal legge fram sin innstilling i juni 2023.

effektiv bruk av samfunnets ressurser.<sup>69</sup> Monopoldannelser er ineffektive ved at de hindrer konkurranse om prissetting og innovasjon.

Plattformselskapene er ikke monopoler i klassisk forstand. De fleste av dem tilbyr gratis tjenester for brukerne eller presser prisene nedover. Dermed er det vanskelig å argumentere med at maktkonsentrasjon fører til høyere priser. Kritikken er nå mer konsentrert om at de største selskapene hindrer innovasjon og konkurranse fra aktører som ønsker å utvikle og tilby tilsvarende tjenester.<sup>70</sup>

De største plattformselskapene har møtt en rekke søksmål basert på konkurranselovgeving. I USA saksøkte konkurransemyndighetene sammen med myndighetene i 48 delstater Meta i desember 2020 for det de hevdet var ulovlig monopolvirksomhet. Søksmålet ble avvist, men ble fremmet på nytt høsten 2021. I sentrum står spørsmålet om Meta skal tvinges til å selge selskapene Whatsapp og Instagram.<sup>71</sup> I Europa pågår også flere rettslige undersøkelser, og flere dommer med høye bøter er avsagt mot blant andre Google.

Spørsmålet om ikke bare Meta, men også Amazon, Apple og Alphabet (som eier Google) bør splittes opp, diskuteres ikke bare i USA. EU-kommisjonens forslag til en ny Digital Markets Act er rettet mot portvokternes markedsrett spesifikt (se punkt 8.4.2.3).

Konkurrensebildet rundt sosiale medier-plattformen, søkemotorer og andre sentrale tjenester har opplagt betydning for bruken av informasjons- og yttingsfriheten ved at det påvirker hvilke tjenester som tilbys. Kritikere av de største plattformselskapene argumenterer med at oppsplitting av selskapene vil gjøre det lettere for utfordrere å etablere seg i markedet. Disse utfordrerne kan videre tenkes å utfordre forretningsmodellen som baserer seg på algoritmer for å fremme avhengighet og sterke følelser. Et annet sentralt argument er at avhengighet av noen få, store selskap gjør brukerne prisgitt deres innholdsvurderinger.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Jf. ordlyden i konkurranselovens formålsparagraf, § 1.

<sup>70</sup> Nagell, H. (2021). *Digital revolusjon*, Res Publica; Khan, L. (2017). Amazon's Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal* 2016-17, 126(3). 564–907. <https://www.yalelawjournal.org/note/amazons-antitrust-paradox>

<sup>71</sup> United States District Court for the District of Columbia, Case No.: 1:20-cv-03590-JEB. [https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/ecf\\_75-1\\_ftc\\_v\\_facebook\\_public\\_redacted\\_fac.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/ecf_75-1_ftc_v_facebook_public_redacted_fac.pdf)

<sup>72</sup> Se for eksempel Hughes, C. (2019, 9. mai). It's time to break up Facebook. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/05/09/opinion/sunday/chris-hughes-facebook-zuckerberg.html>

#### 7.8.4 Skattepolitikk

Meta bokførte kun 54 millioner kroner i skattbar inntekt i Norge i 2020. Selskapet betalte derfor bare 5,3 millioner kroner i skatt. Det er anslått at de reelle annonseinntektene var på nærmere 2,5 milliarder kroner. Skatteregningen skulle i så fall vært drøyt 200 millioner kroner.<sup>73</sup>

Google Norge hadde en bokført omsetning på 351 millioner kroner i 2019 og betalte 6,5 millioner kroner i skatt. Googles reelle inntekt i Norge er anslått til å være over fire milliarder kroner.<sup>74</sup> Verken Google eller Meta oppgir inntekter for hvert land de opererer i. Begge selskaper har etablert sine europeiske hovedkvarter i Irland, skatter for sine europeiske inntekter dit og nyter godt av det lave irske skattenivået.

Flere initiativ og prosesser for å øke skattleggingen av multinasjonale plattformselskaper har vært iverksatt de siste årene. Ifølge OECDs generalsekretær vurderte over 40 land tidlig i 2021 å innføre nasjonale særskatter.<sup>75</sup> Norge har ikke innført en særskatt, men ble etter hvert aktiv i arbeidet med å forhandle fram en internasjonal avtale i regi av OECD.

I alt 136 land ble i oktober 2021 enige om en minimumsskatt på 15 prosent for multinasjonale selskap fra 2023.<sup>76</sup> Avtalen skal sikre at en større andel av skattene betales i de landene hvor selskapene opererer, selv om de har de fysiske hovedkvarterene i andre land. For de aller største selskapene skal en større andel av overskuddet skattes til landene hvor inntektene hentes fra. Som en del av avtalen skal nasjonale særskatter avvikes.<sup>77</sup>

Det stadig skjevete styrkeforholdet mellom inntektene til de redaktørstyrte mediene og de

<sup>73</sup> Valderhaug, R. (2021, 16. juli). Facebook bokførte bare 54 millioner kroner i inntekter i Norge i fjor. *E24*. <https://e24.no/naeringsliv/i/A3r1Mz/facebook-bokfoerte-bare-54-millioner-kroner-i-inntekter-i-norge-i-fjor>

<sup>74</sup> Gran Johnsen, B. (2020, 4. august). Google Norway doblet omsetningen – skatteregningen kom på 6,5 millioner. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/teknologi/google-norway/google/google-norway-doblet-omsetningen-skatteregningen-kom-pa-65-millioner/2-1-852037>

<sup>75</sup> Associated Press (2021, 27. januar). Debate heats up over how countries tax Big Tech companies. *Associated Press*. <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/debate-heats-countries-tax-big-tech-companies-rcna240>

<sup>76</sup> Forhandlingene skjedde først i regi av OECD, siden i G20-gruppen og et utvidet forum med 140 land (kalt «inclusive framework on BEPS»).

<sup>77</sup> OECD (2021, 10. august). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. *Pressemelding fra OECD*. <https://www.oecd.org/newsroom/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>

globale teknologiselskapene har påvirket infrastrukturen for ytrings- og informasjonsfriheten merkbart de siste årene. Redaktørstyrte mediers betingelser behandles nærmere i kapittel 12.

### 7.8.5 Personvernlovgivning

Informasjonsflyten på nettet berører i stor grad spørsmål om hvilke opplysninger som er private, og hvordan disse beskyttes. Informasjonsfriheten må avveies mot andre grunnleggende rettigheter, som retten til et privatliv. Sentralt her står EUs personvernforordning, GDPR, som i Norge er innført gjennom loven om behandling av personopplysninger. Loven legger begrensninger på deling og lagring av personopplysninger.

Personvernspørsmål står i sentrum for en lang rekke debatter som også berører ytringsfriheten. Ett eksempel er et lovforslag fra 2021 om å la PST lagre data fra åpne kilder i inntil 15 år. De ulike kampanjene for «retten til å bli glemt» på nettet er et annet eksempel. Mulighetene for å få fjernet innhold om seg selv fra søkemotorer er dels drevet fram av avgjørelser fra EU-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstolen og dels av teknologiselskapene selv.<sup>78</sup> I august 2021 annonserte for eksempel Google endringer i egne retningslinjer som skal gjøre det lettere for barn og unge å fjerne bilder av seg selv fra søkeresultatene.<sup>79</sup>

Det ble i 2020 nedsatt en personvernkommissjon, som skal ta for seg spørsmål knyttet til personvern i norsk kontekst. Kommisjonen skal levere sin utredning 1. september 2022.

### 7.8.6 Andre politikkområder

Flere andre politikkområder er relevante i en redegjørelse av internett som infrastruktur for ytringsfriheten.

Kunstig intelligens og maskinlæring er to eksempler. Dette brukes i utstrakt grad til alt fra å verifisere informasjon, kontoer og såkalt «fake news» hos selskaper som Meta og Alphabet til avansert biometrisk overvåkning som kan gjenkjenne mønstre i folks emosjoner og helsetilstand.<sup>80</sup> Måten teknologiene brukes på, kan føre

til en nedkjølende effekt for folks ytringsvilje og kan også utfordre andre grunnleggende menneskerettigheter. Dette er kraftfulle verktøy som kan påvirke ytringsrommet i vesentlig grad.

EU-kommisjonen la våren 2021 fram forslag til en omfattende regulering av kunstig intelligens som blant annet er ment å sikre at grunnleggende rettigheter ivaretas og ulike risikoområder håndteres. Forordningen kan bli del av norsk lov når den vedtas.<sup>81</sup>

Regulering av dataeierskap og håndtering av stordata er et annet eksempel. Den omfattende innsamlingen og analysen av data skal reguleres gjennom to nye forordninger i EU. Datastyringsforordningen tar blant annet sikte på å øke tilgjengeligheten av data, øke tilliten til dataformidlere og styrke datadelingsmekanismer.<sup>82</sup> Forordningen skal følges opp med en mer omfattende lovgivning for håndtering av data generelt.<sup>83</sup> Begge regelverkene kan bli innlemmet i norsk lov.

## 7.9 Kommisjonens vurderinger

### 7.9.1 Internett har styrket ytringsfriheten

«Så langt er det grunn til å hevde at ytringsfrihetens vilkår er bedret ved den nye teknologi», konkluderte den forrige ytringsfrihetsskommissjonen i 1999. I 2022 er det ikke lenger noen tvil om konklusjonen: Med internett har den reelle ytringsfriheten blitt drastisk forbedret.

Det ligger i en utrednings natur å være problemfokuseret. Mange diskusjoner om nettets konsekvenser handler om problemer. Derfor er det viktig å minne om at utviklingen av internett har vært overveiende positiv for den muligheten de aller fleste har til å motta informasjon og selv å ytre seg. Et langt større mangfold av stemmer og

<sup>78</sup> Strømme, V. og Wilhelmsen, M. (2022, 4. februar). Retten til å bli glemt: Har mediene sletteplikt? *Juridika*. <https://juridika.no/innsikt/retten-til-C3%A5-bli-glemt-har-mediene-sletteplikt>

<sup>79</sup> Brooks, M. (2021, 10. august). Giving kids and teens a safer experience online. *Google*. <https://blog.google/technology/families/giving-kids-and-teens-safer-experience-online/>

<sup>80</sup> Verifiseringsteknologi er omtalt i Barland, M. (2018, 15. oktober). Demokrati, teknologi og ytringsfrihet. *Teknologirådet*. <https://teknologiradet.no/project/demokrati-teknologi-og-ytringsfrihet/> Biometrisk overvåkning diskuteres hos Article 19 (2021, 22. oktober). Europe: Artificial Intelligence Act must protect free speech and privacy. *Article 19*. <https://www.article19.org/resources/europe-artificial-intelligence-act-must-protect-freedom-of-expression-and-privacy/>

<sup>81</sup> Forslaget var opprinnelig ikke merket EØS-relevant, men det er «grunn til å tro at dette ikke er bevisst fra Kommisjonens side, men snarere en uteglemmelse», het det i regjeringens foreløpige posisjonsnotat. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/for-slag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>

<sup>82</sup> Det ble oppnådd enighet mellom EU-parlamentet og Det europeiske råd om Data Governance Act i desember 2021.

<sup>83</sup> Kjent som Data Act på engelsk, høringsrunden for denne ble avsluttet i desember 2021.

meninger kommer fram i offentligheten. Ikke minst er tilgangen til informasjon fra ulike kilder og over landegrensene blitt enklere og rimeligere. Dermed har utviklingen av internett også gjort behovet for toleranse mer nødvendig. Nettet innebærer at vi møter holdninger og synspunkter som det kan være stor uenighet om, men som vi må lære oss å tåle at finnes.<sup>84</sup>

Bruk av ytringsfrihet gjennom internett medfører også nye problemstillinger og utfordringer som er spesifikke for nettet. Dette gjelder alt fra spredningspotensialet av desinformasjon, trusler og krenkelser, til private selskapers markedsrett og nettet som arena for sensur og overvåkning.

En rekke av problemområdene som er redegjort for tidligere i dette kapitlet, ligger utenfor kommisjonens mandat å gjøre vurderinger av og anbefalinger om. Dette er kommentert underveis. I det følgende gir kommisjonen noen prinsipielle vurderinger av behovet for reguleringer av ulike sider ved internett som infrastruktur for ytringsfriheten. Mange av reguleringsdebattene involverer forslag om å begrense ytringsfriheten av ulike årsaker. Kommisjonen ser det imidlertid som særlig viktig å utrede og drøfte *forsvaret* av friheten til å meddele og motta informasjon. Det gis to anbefalinger til tiltak i dette kapitlet. Øvrige anbefalinger vedrørende internett er i kapittel åtte og ni.

### 7.9.2 Internett er en grunnleggende infrastruktur

Infrastruktur er en fellesbetegnelse på de tekniske anleggene og systemene som er nødvendige for at en virksomhet og et samfunn skal fungere.

Det er ingen tvil om at internett er blitt en grunnleggende infrastruktur for en moderne demokratisk rettsstat og derfor en betingelse for ytrings- og informasjonsfriheten. Denne digitale infrastrukturen består av tele- og datanett, mobilnett og satellitter samt de tekniske systemene som er nødvendige for at disse skal fungere.

Også tjenester som tilbys i nettet, er blitt så sentrale at de kan omtales som infrastruktur, som søkemotorer, sosiale medier og offentlige nettsted. Det kan derfor diskuteres om også de store plattformsselskapene bør defineres som leverandører av grunnleggende demokratisk infrastruktur og reguleres deretter. Tjenester som leveres av selskap som Alphabet, Amazon og Meta, kan ses på som de nye jernbanelinjene i

samfunnet. Å definere dem som leverandører av infrastruktur, betyr ikke at selskapene bør nasjonaliseres. Det betyr derimot at virkeområdet deres må reguleres.

Gjennom Grunnloven § 100 har staten et ansvar for å sørge for en infrastruktur som legger til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Når nettet er blitt en ryggrad både for kommunikasjon mellom stat og borger og for bruk av ytringsfriheten i mellommenneskelige forhold, må det være et regulatorisk rammeverk også for ulike deler av internett.

### 7.9.3 Det er behov for nye reguleringer

Veien fram til reguleringer av teknologibransjen har vært tung og full av uttalte og antatte motforestillinger. Ville reguleringene kunne holde tritt med den raske teknologiske utviklingen? Ville de hindre innovasjon? Et argument mot reguleringer har vært at de som regulerer, ikke forstår teknologien godt nok til å kunne føre effektivt tilsyn. Det har vært påstått at markedet styrer utviklingen best, og at internett per definisjon skal være fritt. Særlig har disse forestillingene vært utbredt i USA, der mye av innovasjonen rundt internett har funnet sted de siste tiårene.<sup>85</sup>

Regulering er derimot den historiske normalen, også for kommunikasjon. Alle kommunikasjonteknologiske innovasjoner, fra telegraf og telefon, via film og radio til fjernsyn, har gjennomgått lignende sykluser: først innovasjon, fulgt av et kaotisk kappløp om nye ideer, patenter og markedsandeler, så en fase med konsolidering gjennom oppkjøp eller undertrykkelse av konkurrenter som nesten uavvendelig har ledet til karteller eller monopol, og til sist inngrep fra staten.<sup>86</sup>

Nettet har de siste to tre tiårene vært gjennom både innovasjon og markedskonsolidering. Først de siste årene har nødvendigheten av og troen på regulering for alvor festet seg hos politikere verden over. Skal ytrings- og informasjonsfriheten fungere, er den avhengig av regulatorisk og institusjonell innramming, ikke bare av hva som er lov å ytre og ikke, men også av selve infrastrukturen.

<sup>85</sup> Se for eksempel McNamee, R. (2019). *Zucked. Waking up to the Facebook Catastrophe*. Penguin Press. S 112. McNamee, som var rådgiver for Mark Zuckerberg ved Facebooks oppstart, tilskriver delvis suksessen til disse forestillingene påvirkningen Google og Facebook utførte overfor Obama-administrasjonen fra 2008 til 2016.

<sup>86</sup> Wu, T. (2010). *The Master Switch*. Vintage Books og Beninger, J.R. (1989). *The Control Revolution*. Harvard University Press.

<sup>84</sup> Se kapittel 3.3.6: Toleranse – å leve med mangfold.

At «noe må gjøres med nettet» har derfor blitt en utbredt erkjennelse. Kommisjonen er særlig bedt om å «vurdere behovet for internasjonalt samarbeid og eventuell regulering» av plattform-selskapenes ansvar for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold. Dette er tema for kapittel åtte.

Det er grunnleggende at den moderne infrastrukturen for yttringsfriheten underlegges reguleringer for å sikre at de sentrale prosessene som yttringsfriheten skal bidra til, fortsatt skal kunne ha sin viktige funksjon.<sup>87</sup> Om vi ikke har effektive reguleringer, vil ikke disse prosessene kunne ivaretas i en digital offentlighet. Det er her viktig å skille mellom reguleringer av yttringer som sådan og reguleringer av den infrastrukturen som utgjør vårt moderne yttringsrom. Kommisjonens vurderinger og anbefalinger vektlegger reguleringer som er rettet mot infrastrukturens virkemåte, framfor å forsøke å regulere yttringsrommet gjennom forbud mot visse typer yttringer.

Regulering av yttringsfrihetens strukturelle rammevilkår berører samtidig en lang rekke områder, slik redegjørelsen over har vist. Det ligger utenfor kommisjonens mandat å utrede og ta stilling til de ulike lovprosessene og mulighetene for eventuell ytterligere regulering av spørsmål som konkurransepolitikk, samfunnssikkerhet og kunstig intelligens. Kommisjonen nøyer seg her med å understreke to vesentlige poeng: Å sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av yttringsfriheten betinger gjennomtenkte reguleringer på en lang rekke områder. Ytringsfrihet må være en sentral del av vurderingsgrunnlaget når disse reguleringene utformes, og reguleringer må avveies opp mot den reelle yttringsfriheten.

#### 7.9.4 Vær oppmerksom på reguleringsparadokset

Bølgen av nye lover i flere land for å begrense plattform-selskapenes makt innebærer en fare for det som kan kalles et reguleringsparadoks: Til sammen kan de ulike reglene få motsatt effekt og i sum øke plattform-selskapenes makt. Det er særlig tre grunner til dette.

For det første kan økte krav til systemer, prosesser, rapportering og så videre hos plattform-selskapene styrke deres status som nødvendige tilretteleggere for yttringsfriheten når deres funksjoner nedfelles i lovverk o.l. Reglene lovfester selskapenes funksjon og dermed deres posisjon.

<sup>87</sup> Jf. punkt 3.5.3.

For det andre favoriserer komplekse og kostnadskrevenende regler de største selskapene på bekostning av mindre selskap.

For det tredje kan detaljerte krav til hvordan plattformene skal håndtere innholdet de formidler, formalisere og forsterke at det i praksis er disse private selskapene som bestemmer hva som er mulig å ytre og ikke. Det kan altså oppstå en lovfesting av deres status som de facto sensurinstanser.

Meta og Alphabet er allerede en slags private kommunikasjonsstater som selv bestemmer kjøregler og sanksjoner i sine territorier. Nye reguleringer som er ment å innsnevre denne makten, kan som de tre poengene ovenfor viser, paradoksalt nok forsterke den. Dette er trolig Meta og de andre teknologikjempene fullt klar over når de selv tar til orde for at de ønsker ytterligere reguleringer, og selv kommer med forslag til hvordan disse bør utformes.<sup>88</sup>

Denne utilsiktede effekten kan motvirkes ved å utforme reguleringer som tar hensyn til reguleringsparadokset: Reglene må vektlegge åpenhet, innsyn og maktspredning og ikke legge samme tiltaksbyrde på alle typer selskap. Lovprosessene underveis i EU, som forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act) og digitale markeder (Digital Markets Act) forsøker å ta hensyn til dette (se redegjørelse og vurderinger i kapittel åtte).

#### 7.9.5 Nødvendigheten av plattformmangfold

Reguleringsparadokset er en påminnelse om at plattform-selskapenes makt også må møtes med motmakt. En infrastruktur der ett eller noen få private amerikanske eller kinesiske selskaper i praksis styrer yttringsfrihetens rammer er ikke en god situasjon, selv om rammene reguleres tydeligere.

Medieregulering har i lang tid tatt utgangspunkt i at pluralisme er avgjørende for demokratiet. Mediene har det den tyske informasjonsjuristen Natali Helberger kaller meningsmakt: en evne til å påvirke individers og samfunnets meningsdannelse.<sup>89</sup> Mediene setter agendaer,

<sup>88</sup> Se for eksempel McMaken, R. (2019, 9. april). 3 Reasons Why Facebook's Zuckerberg Wants More Government Regulation. *The Foundation for Economic Education (FEE)*. <https://fee.org/articles/3-reasons-why-facebooks-zuckerberg-wants-more-government-regulation/>

<sup>89</sup> Helberger, N. (2020) The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power, *Digital Journalism*, 8:6, 842–854, DOI: 10.1080/21670811.2020.1773888

velger ut hvilken informasjon og hvilke meninger som skal prege offentligheten, og har selv meninger, gjennom kommentarer og lederartikler. Derfor trengs et mangfold av medier. Dette er en bærebjelke i den offentlige mediepolitikken.

Sosiale medier og plattformsselskaper har også meningsmakt. Deres algoritmer er laget for å velge hvilken informasjon som skal spres på bekostning av annen. Rekkevidden, nettverkseffektene og innsikten om brukernes preferanser gjennom datainnsamling er langt større hos plattformkjempene enn hos noe tradisjonelt medium. Sosiale medier kan være arenaer for motmakt ved at de legger til rette for sosial mobilisering og politisk aktivisme. Samtidig har de i seg selv betydelig makt, også til å øve politisk påvirkning på egne vegne.<sup>90</sup>

Derfor må plattformmangfold også være et mål for å sikre en infrastruktur for ytringsfriheten som styrker demokratiet, slik mediemangfold er et mål for mediepolitikken. Dette bør være et førende prinsipp for utforminger av nye reguleringer, for eksempel gjennom krav om portabilitet (at det er mulig å ta med seg data hvis man vil bytte leverandør av tjenester) og interoperabilitet (at tjenester pålegges å kunne kommunisere på tvers) slik at brukerne ikke bindes til noen få, dominerende selskaper.

### 7.9.6 Offentlige aktørers bruk av private plattformer

Offentlige myndigheter bør være særlig oppmerksomme på hvorvidt det er klokt å gjøre seg avhengig av noen få utenlandske plattformer i sitt kommunikasjonsarbeid. Slik blant annet Teknologirådets undersøkelser har vist, legger det offentlige i stor grad til rette for at private selskaper kan spore og overvåke atferden til brukerne av offentlige tjenester på nett (se avsnitt 7.5.2).

Dette er problematisk av flere grunner: Sporingen har åpenbare personvernutfordringer ved at personlig informasjon deles med private selskaper som bruker denne til kommersielle formål. Sporingen kan føre til en nedkjølende effekt hos brukerne. I tillegg bidrar tilgangen på data til å styrke allerede dominerende aktørers markedsposisjon.

Ett eksempel er politiets bruk av den amerikanske mikrobloggtjenesten Twitter som hoved-

kanal for informasjon til befolkningen om løpende hendelser. Det er vanlig å hevde at offentlige tjenester må være tilgjengelig «der folk er». Bare 13 prosent av den norske befolkningen bruker Twitter jevnlig.<sup>91</sup> At sosiale medier-selskaper likevel oppfattes likevel som det logiske stedet å kommunisere offentlig informasjon, understreker hvordan flere slike selskaper har lyktes i å etablere seg som opplevd allmenn infrastruktur.

Datatsynet og Teknologirådet har sluttet å bruke Facebook som kommunikasjonskanal på grunn av bekymring for databehandling og personvern. Å bidra til plattformmangfold bør motivere til mer selvstendige kommunikasjonsstrategier og andre digitale verktøy egnet for det offentlige.

### 7.9.7 Faren for nedkjølende effekt

At datainnsamlingen om enkeltmenneskers atferd er så omfattende, uoversiktlig og vanskelig å forstå konsekvensene av, medfører åpenbart utfordringer for personvernet. Datainnsamling og overvåkning har også et tydelig berøringspunkt mot ytringsfriheten.

Prinsipielt sett kan det argumenteres for at sporing og overvåkning kan påvirke den autonomien eller tankefriheten som er en forutsetning for ytringsfriheten. At enkeltpersoners gjøren og laden blir registrert og besvart med målrettet reklame og annen informasjon, kan forstyrre friheten til egne refleksjoner og vurderinger som ligger til grunn for en velfungerende ytringsfrihet.

Dette er en bekymring som er reist av flere de siste årene. Hvor reell denne effekten er, er vanskelig å vurdere. Vi slutter neppe å være autonome individer med fri meningsdannelse selv om Meta og Alphabet sporer vår atferd. At overvåkingen kan gjøre folk mer forsiktige med å ytre seg, er det større grunnlag for å fastslå (jf. undersøkelsene som er vist til i avsnitt 7.5.3).

Det er en åpenbar bekymring at de mest akt-somme vil kunne begrense sin vilje til å søke informasjon og delta i en offentlig sporbar debatt. Folk vil kunne bli usikre og noen også redde for hvilke kanaler de kan ytre seg i, og hva de kan ytre seg om, og derfor legge bånd på seg. Alene det faktum at atferden legger igjen spor, ikke innholdet i ytringene som sådan, kan skape en slik begrensende eller nedkjølende effekt. På motsatt side kan de som i mindre grad holder seg orientert om denne utviklingen, bli sårbare og utsatt fordi de ikke er tilstrekkelig aktsomme eller bevisste.

<sup>90</sup> Et eksempel på politisk påvirkning fra sosiale medier, er trusselen fra Meta om å stenge tjenester i Europa dersom personvernlovgivningen ikke endres. Se feks Støyva, A. (2022, 8. februar). Vinker Facebook og Instagram farvel til Europa? – Lite sannsynlig. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/AL5JWz/vinker-facebook-og-instagram-farvel-til-europa-lite-sannsynlig>

<sup>91</sup> Se kapittel fem for ytterligere tall og referanser.



### 7.9.8 Årvåkenhet rundt statlig overvåkning

Digitaliseringen påvirker hvilke typer kriminalitet og trusler vi står overfor i samfunnet, og hvordan politi og etterretning jobber for å bekjempe disse. Myndighetenes bekjempelse av kriminalitet og trusler medfører at informasjon lagres og innsamles til bruk blant annet i etterforskning. De ulike lovforslagene som er redegjort for i punkt 7.5.2, viser at retten til å kommunisere uten overvåkning har vært under press fra ulike hold i Norge i flere år. Dette kan åpenbart redusere folks vilje til kommunikasjon og også skape motvilje mot å lagre åpen informasjon. Bare vissheten om at PST kan samle og analysere alt som er tilgjengelig på nettet, kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

Kommisjonen vil advare mot bruk av generelle og vidtrekkende lovbestemmelser på områder som kan påvirke ytringsfriheten. Inngripende tiltak bør formuleres så konkret som mulig. De to forslagene fra 2021, om politisk påvirkning i samarbeid med fremmed etterretning, og om lagring av åpent tilgjengelig informasjon til etterretningsformål, er eksempler på lovforslag som etter kommisjonens syn er for generelt utformet.<sup>92</sup>

Alle forslag som utvider myndighetenes fullmakter til å benytte seg av tvangsmidler, må vurderes nøye opp mot hensynet til ytringsfrihet og praksis fra EMD og EU-domstolen. Det er viktig å vurdere den nedkjølende effekt denne type tiltak samlet sett har for samfunnsdebatten og for mediernes kontrollfunksjon. Mulige konsekvenser for ytringsfriheten bør utredes særskilt og synliggjøres i høringsnotatene. Lover og retningslinjer på dette området må ta høyde for at ansatte i politi og påtalemyndighet ofte har begrenset tid og mulighet for å sette seg inn i rettsreglens rekkevidde og begrensninger.<sup>93</sup>

Den utstrakte datainnsamlingen og overvåkingen viser også at innsyn i og årvåkenhet overfor de hemmelige tjenestene er nødvendig. Etterretning, både sivil og militær, må nødvendigvis arbeide i det skjulte. Historien viser at slike tjenester i perioder har gått langt utover sitt mandat og både krenket individenes rettigheter og skjult sin virksomhet på utilbørlig vis, slik Lund-kommisjonens rapport fra 1994 dokumenterte. I nyere tid

har avsløringene fra blant andre Julian Assange og Edward Snowden vist at misbruk fra hemmelige tjenester fortsatt pågår også i vestlige land.

Denne problematikken angår ytringsfriheten direkte. Dette kommer fram blant annet i forarbeidene til loven som gjelder EOS-utvalgets kontroll med etterretnings-, overvåknings og sikkerhetstjenestene (EOS-kontrollloven). Utvalget skal kontrollere at tjenestene respekterer menneskerettighetene, og at de ikke utilbørlig skader samfunnets interesser. I forarbeidene til loven er det presisert at ytringsfriheten både er en av de individuelle rettighetene og en av de kollektive samfunnsinteressene utvalget skal verne om.<sup>94</sup>

Kommisjonen har ikke hatt anledning til å gå inn i denne problematikken i sin fulle bredde, men understreker behovet for at forholdet mellom ytringsfrihet, offentlighetsprinsippet og de hemmelige tjenester og forsvarrets virksomhet kontinuerlig settes på dagsordenen.

### 7.9.9 Bevare det norske ytringsrommet

Norge har solide rammevilkår for ytringsfriheten. Diskusjoner om hvordan internett skal reguleres som infrastruktur for ytringsfrihet, må ta utgangspunkt i de forutsetninger og utfordringer som Norge har. Norge regnes som et av verdens mest demokratiske, ytringsfrie og pressefrie land. Det bør være et mål å bevare og forsterke det som gjør at ytringsrommet er relativt sett svært vel fungerende i Norge. Dette innebærer blant annet å jobbe for velfungerende institusjoner med sterk tillit, lovverk og kultur for innsyn og transparens, og et mangfoldig medielandskap med høy oppslutning og stort bruksmangfold.

Plattformselskapene er globale og må reguleres gjennom internasjonalt samarbeid. De viktigste reguleringsprosessene for nettet foregår nå i EU. Disse vil bli norsk lov, men det er ikke gitt at de er tilstrekkelige for å bevare det norske ytringsrommet. Derfor er det nødvendig å utforske mulighetene for egne norske reguleringer i tillegg til prosessene i EU. Kommisjonen kommer med forslag til slike reguleringer i kapittel 8.9.

## 7.10 Kommisjonens anbefalinger

### 7.10.1 Opprette et uavhengig ytringsfrihetsråd

De globale plattformselskapenes makt må møtes med motmakt. I kapittel åtte gir kommisjonen

<sup>92</sup> Se også vurderinger i kapittel 9.9.3 om forslaget om politisk påvirkning.

<sup>93</sup> Utgangspunktet er at kommunikasjonsavlytting mv. krever kjennelse fra retten, men påtalemyndigheten har hastekompetanse dersom det er stor fare for at etterforskningen vil lide ved opphold. Se straffeprosessloven § 216 d, jf. også § 216 o femte ledd. Se også politiloven § 17 d tredje ledd for PSTs hastekompetanse.

<sup>94</sup> Innst. 431 L (2016–2017) s. 2.

flere vurderinger og anbefalinger som er ment å styrke statlig regulering, tilsyn og innsyn i det som er blitt den grunnleggende infrastrukturen for ytringsfriheten.

Samtidig vil kommisjonen advare mot at de problematiske sidene ved plattform-selskapenes virksomhet utelukkende fører til at den statlige kontrollen og innsynskompetansen og -kapasiteten økes. Over tid vil dette tære på graden av frihet også for andre mediers virksomhet.

Motmakt verken kan eller bør være en statlig oppgave alene. Like viktig er det å sikre prosesser og kanaler der vanlige medborgere og det organiserte sivilsamfunnet kan jobbe for å ettergå de store plattform-selskapenes virksomhet, som kan sikre økt transparens, styrke brukernes rettigheter og vurdere konsekvensene disse globale selskapene har for vår offentlige samtale og vårt demokrati.

Innsamling og systematisering av kunnskap om ytringsfrihetens rammevilkår, inkludert plattform-selskapenes betydning, har vært en viktig del av denne kommisjonens arbeid. Det er over tjue år siden forrige gang en ytringsfrihetskommisjon var i arbeid. Den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen går så fort at kommisjonsarbeid med tjue års mellomrom er en lite hensiktsmessig oppskrift for å sikre en løpende oppdatering av kunnskapsgrunnlag og en opplyst debatt om den reelle ytringsfriheten.

Kommisjonen foreslår derfor at det opprettes et rådgivende organ i form av et ytringsfrihetsråd organisert som en uavhengig stiftelse. Organets oppgave bør være å samle og vurdere kunnskap, gjøre løpende vurderinger av de sosiale plattformenes effekt på samfunnet og rapportere og gi kunnskap til andre organer om dette. Et slikt råd må få tilgang til innholdet som er fjernet fra plattformene, slik at modereringsarbeidet kan ettergås systematisk og over tid.

Rådet bør gjøre løpende vurderinger knyttet til ytringsfrihetens kår og vilkår, bidra til en opplyst offentlig debatt og fremme forslag til anbefalinger til myndighetene. Rådet bør ha et særlig mandat knyttet til barn og unge og fremme forslag om hvordan man kan styrke deres reelle ytringsfrihet. Rådet bør organiseres under et klart mandat, være uavhengig organisert og ha tilstrekkelige ressurser. Organiseringen av Teknologirådet kan brukes som modell.

Et samarbeidsforum mellom plattformene som er virksomme i Norge, og andre aktører i samfunnet bør opprettes. Regjeringen har allerede initiert et slikt forum mellom plattform-selskapene og mediebransjen for å diskutere

hvordan plattformene skal unngå å fjerne innhold fra redaktørstyrte journalistiske medier.<sup>95</sup>

Plattformene bør videre oppmuntres til å forplikte seg til ekstern nasjonal innholdsvurdering. Metas tilsynsråd er et eksempel på hvordan selskapene selv kan legge til rette for mer rettighetsbaserte og transparente vurderinger av innhold. Rådet er globalt og skal håndtere en voldsom mengde saker i svært ulike kontekster. Kommisjonen oppfordrer plattformene til å opprette tilsvarende råd på nasjonale nivå.

### 7.10.2 Legge inn et krav i utredningsinstruksen om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak

Politiet, PST og E-tjenesten har de siste årene fått stadig flere og utvidede fullmakter til å føre kontroll med og overvåke fortrolig kommunikasjon, både i forebyggende, etterforskende og sikkerhetsmessig øyemed. Det er krevende å overskue den samlede effekten ulike hjemmelsgrunnlag har for statens tvangsmidler og andre former for kommunikasjonskontroll mv. En del av mandatet til Personvernkommisjonen som ble nedsatt i 2020, var å vurdere om det samlede omfanget av tiltak i justissektoren skaper utfordringer for personvernet.<sup>96</sup>

En slik vurdering er nødvendig også for utfordringer knyttet til andre menneskerettigheter, som ytringsfrihet. Samtidig er det ikke nok å utnevne kommisjoner til å vurdere effekten av nye tiltak med flere års mellomrom.

Hvordan mengden av ulike tiltak virker på ytringsfriheten, må vurderes fortløpende ved utforming av statlige tiltak om kommunikasjonskontroll mv., som nye straffebud og andre regelendringer. Det kan være særlig aktuelt ved nye hjemler for bruk av tvangsmidler i justissektoren. Å vurdere den totale effekten av tiltak er viktig for å motvirke at regelendringer som enkeltvis kan være tilforlatelige, samlet sett kan virke nedkjølende på den reelle ytringsfriheten.

Etter kommisjonens oppfatning bør det tas inn et krav i utredningsinstruksen om at nye tiltak om kommunikasjonskontroll mv. som påvirker ytringsfriheten, skal vurderes i sammenheng med

<sup>95</sup> Aarli-Grøndalen, R. (2021, 30. november). Kaller inn til møte: – Jeg tror ikke svaret ligger i å logge av Facebook. *Journalisten*. <https://journalisten.no/anette-trettebergstuen-facebook-kortnytt/kaller-inn-til-mote-jeg-tror-ikke-svaret-ligger-i-a-logge-av-facebook/490418>

<sup>96</sup> Mandat for Personvernkommisjonen, kulepunkt 3 s. 5. <https://personvernkomisjon.no/mandat/>

allerede eksisterende tiltak. For eksempel må det, ved nye hjemler for bruk av tvangsmidler i justis-sektoren, foretas en vurdering av sammenhengen med allerede eksisterende hjemler.

I tillegg bør det utarbeides en egen veileder til utredningsinstruksen som regulerer nærmere hvordan slike ytringsfrihetsvurderinger skal gjøres; og hvordan tiltak skal vurderes opp mot det menneskerettslige kravet ytringsfriheten utgjør. Det bør presiseres at disse vurderingene også må ta utgangspunkt i et bredere bilde enn bare den konkrete regelendringen som foreslås, og at det må vurderes hvordan reglene samlet sett vil påvirke ytringsfriheten. I vurderingene bør man særlig være oppmerksom på faren for en nedkjølende effekt, ikke minst for mediene og deres kilder.

## **7.11 Kommisjonens anbefalinger oppsummert**

---

Offentlige myndigheter bør:

- Tilrettelegge for et uavhengig ytringsfrihetsråd som kontinuerlig samler og vurderer kunnskap, bidrar til opplyst debatt og fremmer forslag og anbefalinger til myndighetene, blant annet om plattformsselskaperes virksomhet i Norge.
- Ta 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.
- Utarbeide en veileder som regulerer nærmere hvordan ytringsfrihetsvurderinger etter utredningsinstruksen skal gjøres; og hvordan tiltak skal vurderes opp mot ulike relevante menneskerettslige krav.

## Kapittel 8

# Ansvar for ytringer på internett

### 8.1 Innledning

Nettet er en inngripende kanal for kommunikasjon i folks dagligliv. Dette har skapt omfattende debatter om hvilket ansvar formidlere har for andres ytringer. Skal de alminnelige reglene om ansvarsfritak for tekniske medvirkere og tilretteleggere for andres ytringer ikke gjelde lenger? Hvilket ansvar for innhold skal plattformselskap som Meta og Alphabet ha?<sup>1</sup>

Kommisjonen er bedt om å vurdere tiltak for å «motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk, inkl. behovet for å avklare plattformenes rolle og rettslige ansvar» og «vurdere behovet for internasjonalt samarbeid og ev. regulering».

Debattene handler ikke bare om hvem som er rettslig ansvarlig for ulovlig innhold. De handler også om det skal legges begrensinger på innhold som kan være skadelig for enkeltmennesker eller samfunnet, men som ikke er ulovlig, og hvem som i så fall har ansvaret for det. Det er også debatter om plattformselskapenes rett til å fjerne ytringer som følge av egne regler. I praksis er det private selskapers regler for innhold som setter rammene for hvilke ytringer som spres for et stort publikum.

Omfattende lovreguleringer som forsøker å gi svar på disse problemstillingene, har vært under utvikling de siste årene. Det mest inngripende og omfattende arbeidet skjedde i regi av EU parallelt med Ytringsfrihetskommisjonens arbeid. Forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA) vil etter alt å dømme innebære komplekse og nyskapende kjøreregler for hvordan sosiale medier opererer også i Norge.

Dette kapittelet redegjør for gjeldende retts-tilstand for ansvaret for ytringer på nettet og de viktigste reguleringsinitiativene i EU og i utvalgte enkeltland, med særlig vekt på DSA. Det rede-

<sup>1</sup> Kommisjonen bruker betegnelsen plattformselskap om selskap som har som funksjon å være plattformer eller arenaer for ytringsfriheten, jf. boks 7.2.

gjøres også kort for problemstillinger knyttet til skadelig innhold, anonymitet og kryptering. Til slutt gir kommisjonen sine vurderinger og anbefalinger. Redaktørstyrte journalistiske mediers håndtering av brukerskapt innhold behandles i kapittel 12.

### 8.2 Plattformenes moderering og egenregulering

#### 8.2.1 Private selskaps spillerom

Lovene som regulerer plattformselskapenes innholdsansvar, tar primært for seg selskapenes ansvar for å fjerne ulovlig innhold. Selskapene fjerner også i stor utstrekning innhold som ikke er ulovlig i landene hvor selskapene opererer.<sup>2</sup>

Dette kan selskapene gjøre fordi deres forhold til brukerne hviler på en privatrettslig avtale om vilkår for bruk av plattformen. Menneskerettighetene forplikter i utgangspunktet stater. Det betyr at private plattformselskap ikke er direkte forpliktet av relevante grunnlovs- og konvensjonsforpliktelser som beskytter ytringsfriheten.<sup>3</sup> I prinsippet kan de utforme reglene for hvem som skal få være brukere av tjenesten og hva som skal være tillatt å publisere.

Spørsmålet er imidlertid om selskapene kan holdes ansvarlig for ytringer som er ulovlige etter nasjonal lovgivning, og ikke minst hvilken plikt statene har til å regulere selskapenes ansvar for dette, som et utslag av ulike positive menneskerettsforpliktelser. Dette kan for eksempel knytte seg til plikten statene har til å beskytte borgerne mot trusler og hatefulle ytringer. Selv om selskap-

<sup>2</sup> Denne bloggposten samler akademiske studier som undersøker omfanget av såkalte «over-removals»: Keller, D. (2020, 8. mai). Empirical Evidence of «over-removal» by internet companies under intermediary liability laws. *Center for Internet and Society, Stanford Law School*. <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2015/10/empirical-evidence-over-removal-internet-companies-under-intermediary-liability-laws>

<sup>3</sup> Som eksempelvis EMK og SP.

ene formelt sett ikke er menneskerettslige pliktsubjekter, har de i stor grad selv uttrykt at de ønsker å sikre ivaretagelsen av relevante menneskerettslige skranker. Videre har det skjedd en omfattende rettslig utvikling de siste årene hva gjelder regulering av selskapenes samfunnsansvar og menneskerettighetsansvar.

Når man oppretter en brukerkonto på en nett-plattform, er det vanlig å akseptere et krav om å godta selskapets brukervilkår. Når noen få enkelt-plattformer er blitt så dominerende, både i Norge og globalt, er dette ikke uproblematisk.

Når man godtar brukervilkår, godtar man gjerne å følge selskapets til enhver tid gjeldende retningslinjer for tillatt innhold. Disse retningslinjene er ofte svært detaljerte og strengere enn nasjonale lovverk, og de endres stadig.

Fram til 2018 publiserte for eksempel Facebook bare korte og generelle retningslinjer. Siden da har de interne retningslinjene vært offentlige. Dette er nå blitt et flere titalls sider langt dokument med en lang rekke forbud.<sup>4</sup> I tillegg har selskapet minst 1400 sider med interne notater som tolker retningslinjene.<sup>5</sup> Twitter har over 20 ulike regelverk, rettet både mot innhold og ulike typer misbruk av tjenesten.<sup>6</sup> Retningslinjene er ofte så lange og skrevet i et så uforståelig språk, at de fleste lar være å lese dem.<sup>7</sup>

### 8.2.2 Plattformenes moderering

Selskapenes innholdsmoderering har vært i rask utvikling. De første årene, fram til 2009, hadde ikke Facebook én eneste innholdsmoderator. I 2020 opplyste selskapet at 15 000 mennesker jobbet med moderering av innhold verden over.<sup>8</sup> Tiktok sa i 2020 at de hadde over 10 000 ansatte som jobbet med innhold og sikkerhet.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Facebook kaller selv dette sine «standarder». De er også oversatt til norsk. <https://transparency.fb.com/nb-no/policies/community-standards/?source=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fcommunitystandards%2F>

<sup>5</sup> Levy, S. (2020). *Facebook, the inside story*. Penguin. S. 444ff

<sup>6</sup> Oversikt over Twitters ulike retningslinjer: <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies#general-policies>

<sup>7</sup> Samme utfordring gjelder for brukerbetingelser og personvernerklæringer, jfr. denne undersøkelsen fra Forbrukerrådet. Forbrukerrådet (2016, 24. mai). Du må lese over en kvart million ord med appvilkår. *Forbrukerrådet*.

<sup>8</sup> Barrett, P.M. (2020). *Who Moderates the Social Media Giants?* NYU Stern. <https://bhr.stern.nyu.edu/tech-content-moderation-june-2020>

<sup>9</sup> Shead, S. (2020, 12. november). TikTok is luring Facebook moderators to fill new trust and safety hubs. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2020/11/12/tiktok-luring-facebook-content-moderators.html>

### Boks 8.1 Hvem styrer det norske ordskiftet?

Facebook har 3,5 millioner brukere i Norge. Over 80 prosent av disse er innom tjenesten daglig. Plattformen er dermed den suverent største arenaen for offentlig informasjon og debatt i Norge. Hvem tar de daglige avgjørelsene om hvilket innhold og hvilke brukere som skal tillates eller fjernes?

Det er ikke lett å finne ut av. Facebooks innholdsmoderering er overført til en rekke ulike selskaper. Disse har til sammen 15 000 ansatte fordelt på sentre plassert minst 20 ulike steder i verden. Meta selv tilbyr ingen oversikt over hvor mange som jobber med ulike språkområder eller hvor de er plassert.

Ytringsfrihetskommisjonen har spurt Meta Norge om tall på hvor mange moderatører som jobber med norskspråklig innhold, hvor mange poster og brukere som fjernes og på hvilket grunnlag i løpet av en gitt periode. Svaret til kommisjonen var at selskapet ikke har tall på dette.

I en reportasje sommeren 2020 intervjuet VG to av Facebooks norske innholdsmoderatører. Disse jobbet i et senter i Barcelona i Spania drevet av selskapet Competence Call Center (CCC). Til VG svarte en representant for Meta at de ikke kunne oppgi antallet moderatører «av sikkerhetshensyn». VG omtaler de norskspråklige moderatørene som en liten gruppe.

Kilder: Høydal, H.F. (2020, 22. juli). På innsiden med Facebooks moderatører. *VG*. [https://www.vg.no/forbruker/teknologi/i/vQVQX4/paa-innsiden-med-facebooks-moderatører-og-Stewart,-R.-2019,-6.-juni\).-Inside-Facebooks-moderation-hub:-the-realities-of-policing-the-dark-side-of-the-internet.-The-Drum.-https://www.thedrum.com/news/2019/06/06/inside-facebooks-moderation-hub-the-realities-policing-the-dark-side-the-internet](https://www.vg.no/forbruker/teknologi/i/vQVQX4/paa-innsiden-med-facebooks-moderatører-og-Stewart,-R.-2019,-6.-juni).-Inside-Facebooks-moderation-hub:-the-realities-of-policing-the-dark-side-of-the-internet.-The-Drum.-https://www.thedrum.com/news/2019/06/06/inside-facebooks-moderation-hub-the-realities-policing-the-dark-side-the-internet)

Hos flere av de store plattformene er innholdsmoderatørene ansatt av tredjepartsselskaper, gjerne innleiebyråer. Moderatørene har ofte svært krevende arbeidsforhold.<sup>10</sup> De blir daglig vitne til store mengder poster som kan inneholde overgrep, drap og selvmord. Mange av moderatørsentrene ligger i lavinntektsland. Det har vært

<sup>10</sup> Roberts, S.T. (2019). *Behind the Screen: Content Moderation in the Shadows of Social Media*. Yale University Press.

flere søksmål fra ansatte på grunn av dårlige arbeidsforhold.<sup>11</sup>

Mengden innhold som skal vurderes av selskapene, er enorm. I 2021 ble det anslått at brukere hvert eneste minutt i døgnet delte 65 000 bilder på Instagram, gjorde 5,7 millioner søk på Google og hadde 44 millioner visninger hos Facebook Live alene.<sup>12</sup>

Mengden innholdsvurderinger er tilsvarende enorm og kraftig økende. I løpet av første kvartal i 2018 fjernet for eksempel Facebook ifølge egne rapporter 2,5 millioner poster på grunn av brudd på retningslinjene mot hatefulle ytringer. I andre kvartal 2021 hadde dette økt til 31,5 millioner poster.<sup>13</sup>

Plattformgigantene er ikke de eneste som håndterer brukerskap innhold. En lang rekke selskaper av ulik størrelse, samt privatpersoner, legger til rette for og modererer brukerstyrt innhold. Det samme gjør redaktørstyrte medier.<sup>14</sup>

De største selskapene har satsset hardt på bruk av kunstig intelligens og maskinlæring for å håndtere innhold. Meta hevder at selskapets kunstig intelligens-programmer oppdager 95 prosent av all hatprat og 99 prosent av alt terrorrelatert innhold som postes før dette rapporteres inn.<sup>15</sup> Det meste av dette blir vurdert av mennesker før det eventuelt slettes, men noe innhold fjernes også automatisk.<sup>16</sup>

Da covid-pandemien rammet verden og moderatorer ikke kunne være på kontoret, lot flere selskaper maskinene gjøre all innholdsmoderering. Dette førte til tydelige endringer i hva slags type innhold som ble fjernet og hva som slapp gjen-

nom.<sup>17</sup> Epidemien demonstrerte også hvor krevende det er å følge opp retningslinjer mot såkalt feilinformasjon. For eksempel fjernet Facebook i flere måneder poster der folk hevdet at covid-viruset oppsto i et laboratorium i Kina. Denne regelen ble endret da flere autoriteter sa det ikke var utelukket at teorien likevel kunne stemme.<sup>18</sup> Til sammen fjernet Facebook og Instagram mer enn 20 millioner bilder, poster eller videoer som inneholdt påstått feilinformasjon om covid-19 i 2021.<sup>19</sup>

Selskapenes tekniske designvalg påvirker også modereringspraksisen og dermed ytringsrommet. Hos Facebook var det for eksempel lenge ikke mulig å skru av og på kommentarfunksjonen under innholdsposter på sider, bare i grupper. Dermed var brukerne nødt til å ha døgnbemanning for å kunne moderere sine sider etter samme standarder som redigerte medier. Først etter at australsk høyesterett kom med en kjennelse som sa at medieselskaper i Australia hadde juridisk ansvar for hva brukere kommenterte på facebooksidene deres, ble muligheten til å begrense kommentarfelt innført av selskapet i mars 2021.<sup>20</sup>

Facebook gir også mulighet for å skjule kommentarer på sider man administrerer. Da får ikke den som skrev kommentaren vite at ytringen er usynlig for andre. Denne funksjonen blir hyppig brukt, for eksempel når norske politiske partier modererer sine facebooksider.<sup>21</sup>

### 8.2.3 Plattformers egenregulering

Avgjørelser om hvilke poster som slettes og ikke, og hvilke brukere som utestenges fra plattformer, skaper stadig debatter. Her hjemme er kanskje kontroversen rundt det prisbelønte bildet av den såkalte napalmjenta av fotografen Nick Ut fra

<sup>11</sup> Newton, C. (2019, 25. februar). The trauma floor. The secret lives of Facebook moderators in America. *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/2/25/18229714/cognizant-facebook-content-moderator-interviews-trauma-working-conditions-arizona> and Block, H. (regissør). (2018). *The Cleaners* [Film]. Gebrueder Beetz Filmproduktion. <http://www.thecleaners-film.de/>

<sup>12</sup> Hutchinson, A. (2021, 3. oktober). What Happens on the Internet Every Minute (2021 Version). *Social Media Today*. <https://www.socialmediatoday.com/news/what-happens-on-the-internet-every-minute-2021-version-infographic/607586/>

<sup>13</sup> Jf. Metas egne rapporter, tilgjengelig hos: <https://transparency.fb.com/data/community-standards-enforcement/hate-speech/facebook/>

<sup>14</sup> Medienes modereringspraksis behandles i kapittel 12.

<sup>15</sup> Facebook (2020, 19. november). How AI is getting better at detecting hate speech. *Facebook*. <https://ai.facebook.com/blog/how-ai-is-getting-better-at-detecting-hate-speech/>

<sup>16</sup> Vincent, J. (2020, 13. november). Facebook is now using AI to sort content for quicker moderation. *The Verge*. <https://www.theverge.com/2020/11/13/21562596/facebook-ai-moderation?> Gillespie, T. (2020). Content moderation, AI, and the question of scale. *Big Data & Society*. <https://doi.org/10.1177/2053951720943234>

<sup>17</sup> Scott, M. (2020, 21. oktober). What happened when humans stopped managing social media content. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/facebook-content-moderation-automation/>

<sup>18</sup> Hatmaker, T. (2021, 28. januar). Facebook changes misinfo rules to allow posts claiming COVID-19 is man-made. *Techcrunch*. <https://techcrunch.com/2021/05/28/facebook-covid-man-made-lab-theory/>

<sup>19</sup> Tall fra selskapet selv: <https://about.fb.com/news/2021/08/community-standards-enforcement-report-q2-2021/>

<sup>20</sup> Taylor, J. (2021, 21. mars). Facebook now lets users and pages turn off comments on their posts. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/media/2021/mar/31/facebook-turn-off-comments-on-post-limit-restrict-disable-comment-posts-moderation-control-tool>

<sup>21</sup> Kalsnes B. og Ihlebæk K.A. (2020). Hiding hate speech: political moderation on Facebook (*journals.sagepub.com*). *Media, Culture & Society*. September 2020. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0163443720957562>

Vietnamkrigen mest kjent. Protestene fra blant andre Aftenpostens sjefredaktør og statsministeren førte til diskusjoner helt opp i toppledelsen i Meta og var en av årsakene til at selskapet bestemte seg for å sette ut deler av vurderingene om hva slags innhold som skal tillates til en delvis uavhengig stiftelse, kalt Tilsynsrådet.<sup>22</sup>

Tilsynsrådet (se boks 8.2) er en selvdømmeordning for sosiale medier. Slike egenreguleringer, som den norske pressens PFU er et eksempel på, er av flere trukket fram som bedre løsninger enn lovgivning for å ta vanskelige innholdsavgjørelser.<sup>23</sup> Det norske fagutvalget for influencermarkedsføring er et mer lokalt (og langt mindre omfattende) eksempel.

Det finnes også flere etiske regelverk der de store nettplattformene forplikter seg til ulike prinsipper for innholdshåndtering.<sup>24</sup> «The Real Facebook Oversight Board» er et eksempel på et initiativ fra sivilsamfunnet for å konfrontere Facebook mer direkte, utenom selskapets selvdømmeordning.<sup>25</sup>

Det aller meste av debatten om nettplattformenes egen atferd har dreid seg om de største plattformene, som Facebook, Instagram, YouTube, TikTok, Twitter og Spotify. En lang rekke andre selskaper legger også til rette for brukerskapt innhold. Mange av disse, eksempelvis 8Chan, har som en del av forretningsmodellen eller den grunnleggende filosofien ikke å drive med innholdsmoderering.

De såkalte chan-sidene har fått mye oppmerksomhet og kritikk for å være forum for ekstremisme og planlegging av terrorangrep. Nye forum dukker stadig opp og vokser eller mister oppslutning avhengig av oppmerksomhet, nettverkseffekter og hvilke tiltak større plattformer gjør. Vinteren 2021–22 var for eksempel plattformer som Telegram, Odysee og BitChute populære forum for blant annet høyreekstremisme og vaksineskepsis.<sup>26</sup>

Slike forum er gjerne basert på anonymitet og kryptering og har i varierende grad strukturer og

<sup>22</sup> Mark Zuckerberg tok den endelige avgjørelsen om å la bildet bli postet på Facebook og innføre «newsworthiness» som et kriterium i innholdspolitikken. Levy (2020). S. 457f

<sup>23</sup> Se f.eks. Iversen, I.A. (2020, 6. mars). Jurist om netthets: «Vi har en overdreven tro på strafferett». *Agenda Magasin*. <https://agendamagasin.no/intervjuer/ytringsfrihet-marten-schultz/>

<sup>24</sup> Se også punkt 8.4.1.

<sup>25</sup> Butcher, M. (2020, 30. september). «The Real Facebook Oversight Board» launches to counter Facebook's «Oversight Board». *Techcrunch*. <https://techcrunch.com/2020/09/30/the-real-facebook-oversight-board-launches-to-counter-facebooks-oversight-board/>

### Boks 8.2 Metas tilsynsråd – en ny modell for innholdsansvar

Etter massiv kritikk over lang tid, konkluderte Metas toppleder Mark Zuckerberg i 2018 med at selskapet ikke alene burde stå ansvarlig for de stadige og krevende diskusjonene om hva slags innhold som skal tillates på plattformen. Resultatet av en omfattende utviklingsprosess ble Oversight Board (kalt Tilsynsrådet på norsk).

Rådet er organisert som en stiftelse med et budsjett på over én milliard kroner over seks år. De 40 medlemmene er utnevnt av Meta som også har bestemt rådets foreløpig begrensede mandat: Rådet gjelder bare plattformen Facebook og kan bare pålegge Facebook å republisere enkeltposter hvis noen klager til rådet over fjerning av innhold. Det er forventet at mandatet vil bli utvidet og at rådet selv vil forsøke å få større påvirkning på Metas innholdspolitik.

Tilsynsrådets ønske om å påvirke var blant annet synlig i uttalelsen om utestengelsen av USAs tidligere president Donald Trump fra Facebook. Rådet støttet utestengelsen, men ba Meta revurdere avgjørelsen om å gjøre utestengelsen permanent og å innføre tydeligere og mer forutsigbare retningslinjer for varigheten av utestengelser. Meta fulgte disse anbefalingene.

Mark Zuckerberg har uttrykt at rådet senere kan utvides til å ta for seg også andre plattformselskapers innholdsavgjørelser. Rådet kan sees på som et forsøk på å innføre en global selvdømmeordning à la norske PFU for de største sosiale medier-selskapene. Det betraktes også som et forsøk på å komme statlig regulering i forkjøpet.

Kilde: Reporters Without Borders (2021, 7. juni). Facebook's Oversight Board is just a stopgap, regulation urgently needed, RSF says. *RSF.org*. <https://rsf.org/en/facebook-oversight-board-just-stopgap-regulation-urgently-needed-rsf-says> og Lapowsky, I. (2020, 6. mai). How Facebook's oversight board could rewrite the rules of the entire internet. *Protocol*. <https://www.protocol.com/facebook-oversight-board-rules-of-the-internet>

<sup>26</sup> Scott, M. (2022, 25. januar). Fringe social media networks sidestep online content rules. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/fringe-social-media-telegram-extremism-far-right/>



### Boks 8.3 Middleware

Det finnes flere private initiativ for å forbedre innholdshåndtering på sosiale medier. Ett eksempel er initiativet Middleware fra Stanford Cyber Policy Center. Statsviter Francis Fukuyama er blant initiativtakerne. Middleware er en programvare som skal kunne brukes som mellomledd mellom sosiale medier, tjenester og brukeren. Programvaren henter data fra de sosiale mediene og gjør egne innholdsvurderinger, prioriteringer og filtreringer etter kundens ønske. Dette kan for eksempel være filtrering av nyheter etter hvor troverdig kilden er. Ideen er å utvikle et marked som gir brukerne flere muligheter til å ta kontroll over hva de ser og ikke ser, istedenfor å være prisgitt vurderingene fra noen få store plattformer.

Kilde: Fukuyama, F. m.fl. (2020). *Report of the Working Group on Platform Scale*. Stanford University.

kultur for moderering av innhold. Flere forum har også flyttet over til det såkalte mørke nettet, der det er enda mer krevende å ha innsyn og føre tilsyn.<sup>27</sup>

## 8.3 Gjeldende rett

Den som laster opp innhold og derved ytrer seg på en nettside, er rettslig ansvarlig dersom ytringen er ulovlig. Dette er utgangspunktet for lovgivning både i Norge og andre land.

I tillegg kan et rettslig ansvar oppstå på minst tre ulike måter for den som formidler andres ytringer: Gjennom medieansvarsloven, ehandelsloven og det generelle medvirkeransvaret. Den nye åpenhetsloven omhandler ikke innholdsansvar direkte, men er også relevant for spørsmål som kommisjonen har vurdert i sammenheng med plattformsselskaperes ansvar.

### 8.3.1 Medieansvarsloven

En ansvarlig redaktør for et medium som er omfattet av medieansvarsloven, har et rettslig ansvar også for andres ytringer i mediet vedkommende er ansvarlig for. Dette er et objektivt ansvar som gjelder uansett om redaktøren er klar over ytringen eller ikke, med mindre vedkommende godtgjør at vedkommende ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen.

For kommentarfelt gjelder en særregel. Redaktøren kan kun holdes strafferettslig ansvarlig dersom det foreligger forsett og erstatningsansvarlig ved grov uaktsomhet. Redaktøren fritas dessuten fra rettslig ansvar dersom han eller hun reagerer raskt ved å fjerne ulovlig innhold.<sup>28</sup> For straffansvarets del inntreer denne fjerningsplikten når redaktøren får kjennskap til ytringen, for erstatningsansvaret kan den inntre tidligere.<sup>29</sup> Tekniske medvirkere er fritatt fra ansvar gjennom medieansvarsloven.<sup>30</sup>

### 8.3.2 Ehandelsloven

Sosiale medier, blogger eller andre brukerfora er ikke omfattet av medieansvarsloven. Her er det ehandelsloven som utgjør rettsgrunnlaget overfor tjenesteyterne. Denne ble innført som en konsekvens av EUs ehandelsdirektiv, som blant annet inneholder noen minimumskrav og grenser for hva slags regler de enkelte land kan vedta om ansvar for tilbydere av internettjenester.<sup>31</sup>

Ehandelslovens paragraf 15 fastslår at de alminnelige rettsregler om erstatnings- og straffansvar gjelder for tjenesteytere som overfører informasjon, gir tilgang til et kommunikasjonsnettverk eller lagrer informasjon. De sentrale unntakene fra dette ansvaret følger i paragraf 16–18. Paragrafene fastslår at det er ansvarsfrihet for innhold for visse tjenester for overføring, tilgang, mellomlagring og lagring. De tre første kategori-

<sup>28</sup> Jf. medieansvarsloven § 13 annet ledd. Da medieansvarsloven ble utredet, ble det vurdert om det objektive redaktøransvaret også skulle gjelde for ytringer framsatt i mediers kommentarfelt. Dette ble ikke innført. Se Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)* Kulturdepartementet.

<sup>29</sup> Prop. 31 L (2019–2020) s. 106.

<sup>30</sup> Den som tilbyr en tjeneste som formidler ulovlige ytringer og som får inntekter av dette, for eksempel i form av annonser, kan imidlertid etter omstendighetene straffes for heleri etter straffeloven § 332. Se Torvund, O. (2020): *Ytringsfrihet og medieregulering*. Universitetsforlaget: Kap. 25.1

<sup>31</sup> Torvund, O. (2020). Kap. 25.1

<sup>27</sup> Keen, F. (2020, 1. oktober). Online Subcultures and the Challenges of Moderation. *Global Network on Extremism & Technology*. <https://gnet-research.org/2020/10/01/online-subcultures-and-the-challenges-of-moderation/>

ene er tekniske tjenester som sørger for trafikkflyt på nettet. Lagringstjenester er tjenester som lagrer innhold «på oppfordring fra en tjenestemottaker». Dette inkluderer plattformer som Facebook og andre sosiale medier.<sup>32</sup>

Tilbydere av lagringstjenester kan bare straffes for lagring av ulovlig informasjon dersom de utviser forsett, eller holdes erstatningsansvarlige dersom de utviser forsett eller grov uaktsomhet.<sup>33</sup> Tjenestene kan likevel bli fritatt fra ansvar hvis de «uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen», jf. paragrafens annet ledd. Når dette skal vurderes, må retten se på hvilke rutiner nettverten har etablert for bl.a. å motta varsler om ulovlig informasjon og å følge opp disse varslene.<sup>34</sup> Loven fastslår også at tjenesteyterne ikke har en generell plikt til å overvåke innholdet på sine plattformer.<sup>35</sup>

Unntaksregelen gir uttrykk for det såkalte «notice and take down»-prinsippet. Sosiale medier har en plikt til å fjerne ulovlig innhold dersom de blir gjort oppmerksom på det. De kan ikke straffes for ulovlig innhold de ikke er klar over at finnes på egne plattformer. De er ikke pålagt å overvåke alt som publiseres hos dem for å oppdage eventuelle ulovlige ytringer.

Forordningen om digitale tjenester (DSA), som er under utarbeidelse i EU, vil erstatte paragraf 16–18 i ehandelsloven i Norge når den blir vedtatt (se kapittel 8.4.2).

### 8.3.3 Det generelle medvirkeransvaret

Det er straffbart å medvirke til lovbrudd. Dette generelle medvirkeransvaret i straffeloven kan også brukes på dem som formidler ulovlige ytringer.<sup>36</sup> Hva som skal til for å bli rammet av medvirkeransvaret, vil avhenge av hvilket straffebed som brytes.

Om straffebedet krever forsett, vil det for eksempel ikke være tilstrekkelig å ha stilt lagringsplass til disposisjon (altså å ha åpnet for at folk kan poste innhold på dine sider) for å bli stilt ansvarlig, du må også ha kunnskap om hva som er blitt postet. Ved straffebed hvor terskelen er grov eller simpel uaktsomhet, skal det mindre til for å

bli holdt ansvarlig, slik at det for eksempel kan være nok at du burde være kjent med de opplysningene du har bidratt til å spre.<sup>37</sup> Flere bestemmelser i straffeloven unntar eksplisitt tekniske medvirkere for ansvar, for eksempel for krenkelse av privatlivets fred.<sup>38</sup>

Det finnes så vidt kommisjonen kjenner til ikke norsk rettspraksis om medvirkeransvar for straffbare ytringer på nett, selv om det har vært anmeldelser der medvirkeransvaret er anført.<sup>39</sup> En sak om spørsmålet var oppe til behandling i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) da kommisjonen ferdigstilte sin utredning. Saken gjelder en lokalpolitiker i Frankrike som ble dømt for ikke å ha fjernet kommentarer på sin facebookside som oppfordret til hat eller vold mot folk på grunn av deres religion. Da EMD behandlet saken i ordinært kammer høsten 2021, konkluderte domstolen med at det ikke var et brudd på artikkel 10 å dømme politikeren for ikke å ha fjernet kommentarene etter å ha blitt gjort oppmerksom på dem.<sup>40</sup> Saken ble imidlertid anket inn til EMDs stor-kammer, som avholdt høring i saken i juni 2022.

### 8.3.4 Åpenhetsloven

Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022. Loven skal fremme bedrifters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og sikre tilgang til informasjon om hvordan de håndterer negative konsekvenser for menneskerettighetene.<sup>41</sup>

Loven skal sikre en mer etisk vare- og tjeneste-produksjon. Loven gjelder for større norske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i eller utenfor Norge. Den gjelder også for større utenlandske virksomheter som tilbyr varer og tjenester i Norge, og som er skattepliktige til Norge etter norsk intern lovgivning.<sup>42</sup> Om et selskap er å regne som en «større virksomhet», beror på dets økonomiske forhold og antall ansatte.<sup>43</sup>

Loven pålegger disse selskapene til å utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap. Dette inklud-

<sup>32</sup> Ehandelsloven. (2003). *Lov om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester*. (LOV-2003-05-23-35).

<sup>33</sup> Ehandelsloven § 18 første ledd.

<sup>34</sup> Ref Ot.prp. nr. 4 (2003–2004) punkt 9.3.3.3.

<sup>35</sup> Jf. ehandelsloven § 19.

<sup>36</sup> Jf. straffeloven paragraf 15 om medvirkning.

<sup>37</sup> Bing, J. (2008). *Ansvar for ytringer på nett – særlig om formidlerens ansvar*. Universitetsforlaget, s. 198ff.

<sup>38</sup> Straffeloven (2005) § 267 andre ledd.

<sup>39</sup> Jensen, I. (2019, 1. mars). Politiet grep inn mot Sylvi Listhaugs Facebook-profil. TV2. <https://www.tv2.no/nyheter/10441554/>

<sup>40</sup> *Sanchez mot Frankrike* (45581/15, 2. september 2021, ikke rettskraftig).

<sup>41</sup> Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven). LOV-2021-06-18-99.

<sup>42</sup> Åpenhetsloven § 2.

<sup>43</sup> Åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav a.

derer kartlegging og vurdering av «faktiske og potensielle konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter» som er direkte knyttet til virksomheten.<sup>44</sup> Med «grunnleggende menneskerettigheter» menes de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene, herunder FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).<sup>45</sup> Aktsomhetsvurderingene skal ta utgangspunkt i OECDs retningslinjer for flernasjonale selskap.

Selskapene har plikt til å publisere en årlig redegjørelse for disse aktsomhetsvurderingene. Enhver har ved skriftlig forespørsel rett på informasjon fra en virksomhet om hvordan faktiske og mulige konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter blir håndtert.

Kommisjonen vurderer hvordan denne loven kan brukes på selskap som håndterer innhold på nettet i punkt 8.8.5.

## 8.4 EU-regler

### 8.4.1 Gjeldende rett i EU-/EØS-området

Ehandelsdirektivet har siden år 2000 vært grunnlaget for lovreguleringen av nettselskapers innholdsansvar i EU- og EØS-landene. Direktivet er i ferd med å bli supplert og delvis erstattet med en omfattende, ny lovpakke: Forordningen om digitale tjenester (DSA).<sup>46</sup> Denne presenteres i punkt 8.4.3. Først følger en kortere redegjørelse for andre direktiver og avtaler i EU-regi som er relevante for diskusjonen om innholdsansvar på nett.

EU-kommisjonen inngikk i 2016 en frivillig avtale med Facebook, Youtube, Microsoft og Twitter for å bekjempe hatefulle ytringer på nettet. Flere selskaper har siden sluttet seg til. Denne *code of conduct* sier blant annet at selskapene skal fjerne ulovlig innhold innen 24 timer etter at de varsles om det og den lister opp ulike tiltak for å bedre brukervilkårene og varslingsrutiner, øke bevisstheten hos brukerne med mer. Kodeksen er fulgt opp med flere monitoreringsrunder der tiltakene er målt og evaluert.<sup>47</sup> Dette er ikke en rettslig bindende avtale. Misnøye med oppfølgingen av avtalen var en av årsakene til at

Tyskland senere vedtok en egen ansvarslov for nettselskapene (se punkt 8.5.2).

I 2018 fulgte EU-kommisjonen opp med en anbefaling om hvordan selskaper bør håndtere ulovlig innhold på nettet. Heller ikke denne var rettslig bindende. Anbefalingen rettet seg mot spredning av alle typer ulovlig innhold, og inneholdt mer spesifikke og detaljerte anbefalinger til selskapene enn den nevnte adferdskodeksen.<sup>48</sup>

Tiltak for å hindre spredning av terrorisme-relatert innhold ble spesielt framhevet i denne anbefalingen. Samme år startet EU-kommisjonen arbeidet med et rettslig bindende regelverk for dette. Forordningen om fjerning av terrorrelatert innhold på nettet trådte i kraft i april 2021.<sup>49</sup> Denne forplikter selskaper til å fjerne terrorrelatert innhold fra sine sider innen én time etter at de er varslet om slikt innhold fra myndighetene i et EU-land. Innholdet som rammes er både oppfordringer om og hyllester av terrorangrep, samt instruksjoner om hvordan terrorangrep kan utføres. Selskapene må varsle brukerne som får innhold fjernet, ha klagemekanismer på plass og levere årlige rapporter om hva som er gjort. De kan ilegges bøter på inntil fire prosent av selskapets årlige omsetning. Denne forordningen gjelder alle selskaper som tilrettelegger for brukerskapt innhold på nettet. Den ble ikke merket EØS-relevant, og gjelder derfor ikke for Norge.<sup>50</sup>

EUs opphavsrettsdirektiv berører også spørsmålet om plattformsselskaperes ansvar for brukernes ytringer og da brudd på opphavsrett. En revisjon av direktivet ble vedtatt under navnet Digitalmarkedsdirektivet i 2019. Ansvarsfriheten nettselskaper har for andres innhold gjennom ehandelsdirektivet gjelder ikke for opphavsrett. Etter artikkel 17 i det nye direktivet er plattformsselskapene forpliktet til å gjøre det de kan for å innhente tilatelse til å viderefremme opphavsbeskyttet innhold og å fjerne innhold hurtig dersom de blir varslet av rettighetshavere. Da direktivet skulle vedtas, ble det debatt om hvorvidt dette ville føre til overdreven filtrering eller overvåking av innhold.<sup>51</sup> I april 2022 konkluderte EU-domstolen med at forpliktelsene i artikkel 17 ikke er i strid med EU-pakt-

<sup>44</sup> Jf. §4b

<sup>45</sup> Åpenhetsloven § 3 bokstav b.

<sup>46</sup> DSA er utformet i sammenheng med forordningen om digitale markeder (Digital Markets Act). Denne behandles kort i kapittel 6.4.2.3.

<sup>47</sup> The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online. Oversiktsside fra EU-kommisjonen, hentet ut 7. juni 2022. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en)

<sup>48</sup> European Commission (2018, 1. mars). *Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on measures to effectively tackle illegal content online.*

<sup>49</sup> Avtalen Christchurch Call inngått i 2019 er også rettet mot spredning av terrorisme-relatert innhold. Denne er ikke en rettslig bindende avtale: <https://www.christchurch-call.com/>

<sup>50</sup> EUR-Lex – 32021R0784.

<sup>51</sup> Betænkning nr. 1573 (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen.* Justitsministeriet. S. 645f

ens vern om ytringsfrihet.<sup>52</sup> Direktivet skal innføres i norsk lov, og i sin avgjørelse understreket EU-domstolen at nasjonale myndigheter må sørge for en avveining mellom ulike rettigheter når de gjennomfører artikkel 17 i nasjonal rett.<sup>53</sup>

Også revisjonen av AMT-direktivet i 2018 medførte nytt innholdsansvar for plattformselskap. Direktivet tar for seg audiovisuelle medietjenester (AMT) og regulerer tjenester som har brukergenerert videoinnhold som en vesentlig funksjon, som Facebook og Youtube. Disse har fått nye krav om tiltak for å beskytte mindreårige mot ulovlig og skadelig innhold på sine plattformer. Blant annet skal de ha rapporteringsordninger på plass for brukerne, sikre alderskontroll og ha ankeordninger når innhold fjernes.<sup>54</sup>

Felles for disse direktivene, kodeksene og anbefalingene er at de forsøker å finne en balanse mellom på den ene siden å minimere omfanget av ulovlig eller skadelig innhold på nettet og på den andre siden hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten. Det er pågående diskusjoner om balansen er den rette.

## 8.4.2 Forordningen om digitale tjenester (DSA)

### 8.4.2.1 Generelt om forordningen

EUs forordning om digitale tjenester (Digital Services Act, heretter kalt DSA) er den klart viktigste lovmessige nyvinningen for plattformselskapers innholdsansvar. Forordningsforslaget ble presentert av EU-kommisjonen i desember 2020. 23. april 2022 ble det oppnådd enighet mellom parlamentet om rådet om en endelig avtaletekst. EU-parlamentet vedtok den endelige teksten 5. juli 2022.

DSA vil langt på vei være et svar på punktet i Ytringsfrihetskommisjonens mandat om behovet for internasjonal regulering av plattformselskapers ansvar for ulovlig og skadelig innhold. Forordningsforslaget ble presentert sammen med et tilstøtende forslag, forordningen om digitale markeder (Digital Markets Act, DMA). Dette er primært ment å regulere de største plattformselskapers markedsrett, og er ikke like direkte relevant for

Ytringsfrihetskommisjonens mandat (DMA behandles kort i punkt 8.4.2.3).

Rent lovteknisk vil DSA erstatte paragrafene om ansvarsfrihet for innhold i ehandelsdirektivet (artikkel 12–15, paragraf 16–18 i ehandelsloven). I praksis er dette langt mer enn en lovrevisjon. Da EU-kommisjonens visepresident Margrethe Vestager presenterte forordningsforslaget, sammenliknet hun dette med da de første trafikkløysene kom langs veiene.<sup>55</sup>

Slik Ytringsfrihetskommisjonen leser forordningen, prøver EU-landene med DSA å finne løsninger på tre hovedutfordringer ved sosiale medier i dag:

1. Brukernes maktesløshet: Det skal bli enklere å klage på innhold og få det fjernet, men også enklere å klage på at innhold er fjernet.
2. Mangelen på innsyn: De store selskapene skal tvinges til å gi langt mer innsyn i sine innholdsvurderinger.
3. Effektene sosiale medier har på samfunnet: De store selskapene skal tvinges til å vurdere faren for at plattformene deres for eksempel sprer desinformasjon og ulovlig innhold, og eventuelt endre anbefalingsalgoritmer og annonsesystemer.

Hovedprinsippet om ansvarsfritak fra ehandelsdirektivet beholdes i DSA. Samtidig innføres en lang rekke krav til hvordan selskapene skal håndtere innholdet på sine plattformer.

Forordningen prøver å balansere hensynet til ytringsfriheten ved ikke å innføre spesifikke krav til hva som skal fjernes eller sette tidsfrister for fjerning (slik flere nasjonale lover har gjort, se kapittel 8.5). Hva som er ulovlig innhold, skal fortsatt bestemmes i hvert enkelt land.

Forordningen gjelder alle selskaper som formidler innhold på nettet. Tiltakene er ment å være tilpasset typen tjeneste og størrelsen på selskapene: Det er færre krav til innholdsstyring og rapportering for de som bare leverer nettilkobling enn de som styrer innholdet. Det er unntak for små bedrifter og flest krav til de aller største plattformene.

Forordningen er vurdert som EØS-relevant. Når den skal implementeres i norsk rett, skal den innlemmes uten innholdsmessige endringer («som sådan») i norsk lovgivning.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> *Polen mot EU-parlamentet og Rådet*, sak C-401/19, 26. april 2022.

<sup>53</sup> C-401/19 avsnitt 99, sml. også presiseringen i avsnitt 71 om at domstolens avgjørelse ikke utelukker en annen konklusjon ved prøving av nasjonale bestemmelser som gjennomfører direktivet.

<sup>54</sup> Directive (EU) 2018/1808. AMT-direktivet er også kjent som AMVS-direktivet på engelsk.

<sup>55</sup> Vestager, M. (2020, 15. desember). Statement by Executive Vice-President Vestager on the Commission proposal on new rules for digital platforms. *European Commission*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_2450](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_2450)

<sup>56</sup> EØS-avtalen artikkel 7.

#### 8.4.2.2 Gjennomgang av de viktigste elementene i DSA

DSA omfatter alle slags tilbydere av digitale tjenester. Omfanget av forpliktelsene som pålegges selskapene, er avhengig av hvilke typer tjenester de tilbyr. Selskapene er delt inn i fire ulike kategorier:

1. Alle «mellomliggende» tjenester (intermediary services), altså tjenester som sørger for trafikkflyt på nettet, som ISPer, caching og hosting.
2. Tjenester som lagrer innhold (hosting services), f.eks. webhosting, skytjenester etc.
3. Nettplattformer (online platforms).
4. De største nettplattformene (very large online platforms).

Nettplattformer defineres som alle selskaper som leverer åpent tilgjengelig innhold på nettet. Altså selskaper som gjør mer enn å lagre data og sørger for at datatrafikken flyter. Forordningen vil dermed gjelde alt fra de store sosiale mediene som Facebook og TikTok til blogger og ulike nettforum som opererer overfor EU-borgere.<sup>57</sup>

Alle kategorier av selskap blir pålagt å utnevne en juridisk ansvarlig person i EU og å ha et tilgjengelig kontaktpunkt for myndighetene. Alle må ha tilgjengelige brukerbetingelser, fjerne ulovlig innhold dersom de får pålegg om det fra myndighetene og utgi årlige rapporter om hva slags innhold som fjernes. Lagringstjenester (kategori to) og nettplattformer må i tillegg varsle den eller de som får innhold fjernet senest i samme øyeblikk som innholdet blir borte, og begrunne dette. Det gis en detaljert beskrivelse av hva begrunnelsen skal inneholde, blant annet en oppskrift på hvordan man kan klage på slettingen. Begrunnelsene skal ligge offentlig tilgjengelig for alle i en database som EU-kommisjonen skal administrere, uten personlige data.

For nettplattformer (kategori tre og fire) gjelder enda mer detaljerte regler for håndtering av brukerinnhold. Plattformene må ha et internt system for behandling av klager på fjerning. Det skal være mulig å klage inntil seks måneder etter at innhold er fjernet eller man er utestengt. Brukerne skal også ha mulighet til å anke avgjørelser til en ikke-rettslig instans som ikke kontrolleres av selskapet.

At krav om varsling, begrunnelse og klageordninger blir lovfestet, vil være en klar innstramning fra dagens praksis også hos de største nettplattformene. I dag er det ikke uvanlig at platt-

former fjerner poster og hele kontoer uten forvarsel, begrunnelse eller videre kommunikasjon.<sup>58</sup> Når DSA trer i kraft, vil det være ulovlig for et selskap å fjerne poster eller kontoer uten å melde fra til brukeren først, gi en begrunnelse og tilby en mulighet til å anke avgjørelsen.

Det blir innført en ny kategori av varslere som får ekstra rettigheter, såkalte 'trusted flaggers' («sertifiserte varslere»). Dette minner om den typen samarbeid for eksempel norske Faktisk.no har med Meta i dag. Disse varslerne (som kan være aktivister eller organisasjoner) skal godkjennes av tilsynsmyndigheter i de ulike medlemslandene. Nettplattformene blir pålagt å prioritere innholdsklager fra disse varslerne.

Nettplattformene pålegges å stenge ute brukere som «ofte publiserer åpenbart ulovlig innhold». Folk som misbruker klageordningene, skal også stenges ute fra disse. Hvis et selskap får mistanke om at en «alvorlig forbrytelse som innebærer fare for liv eller trygghet» skjer eller er i ferd med å skje, må det varsle myndighetene.

Det stilles også flere krav til selskap som driver med handel eller annonsering. Det må for eksempel være synlig for brukerne hva som er annonser, hvem som er ansvarlig for annonsen og «meningsfull informasjon» om hvordan annonsen er målrettet.<sup>59</sup>

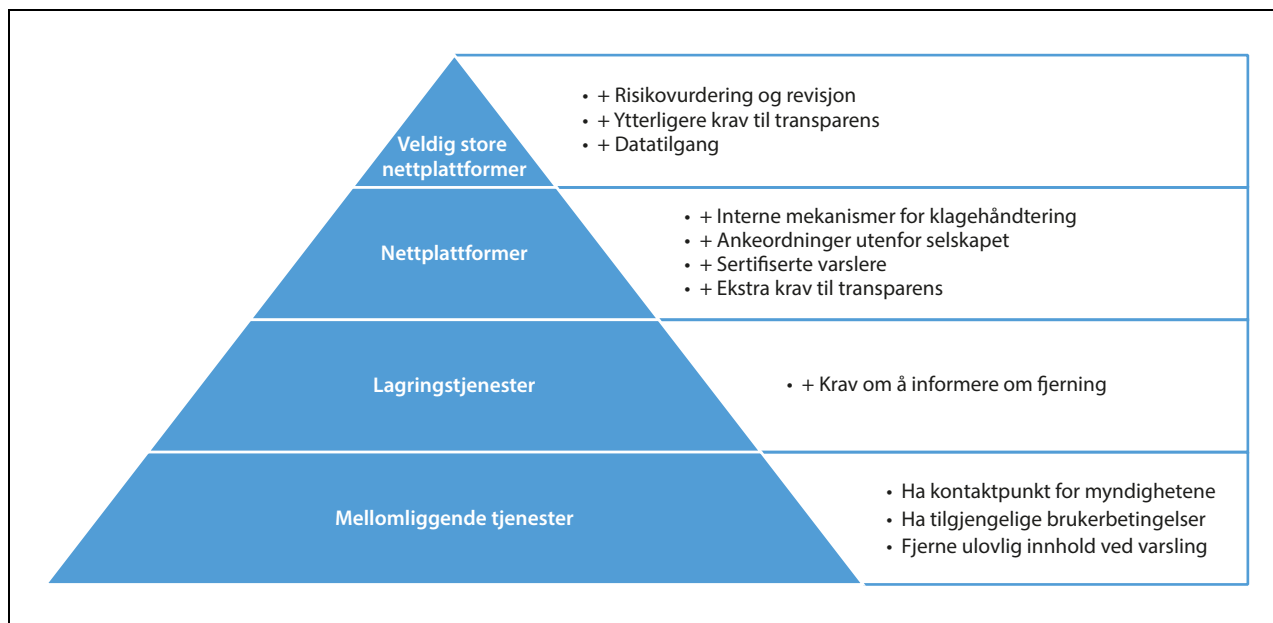
Reglene for målrettet markedsføring var blant de største stridsspørsmålene i forhandlingene om forordningsteksten til DSA. En rekke aktører og medlemsstater, inkludert det norske Forbrukerrådet, Datatilsynet og Amnesty Norge tok til orde for et forbud mot markedsføring basert på overvåking av brukernes atferd (kalt «sparing og profilering» i forordningsteksten).<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Et par eksempler: Veberg, A. og Kallelid, M. (2021, 21. mars). NRK, forlag og forskningssenter er blitt utestengt fra Google eller Facebook. Flere aner ikke hvorfor. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/zgxlEr/nrk-forlag-og-forskningssenter-er-bli-utestengt-fra-google-eller-fa-og-hystad>, J. (2021, 15. mars). HL-senteret tilbake på Facebook – krever svar. *Khrono*. <https://khrono.no/hl-senteret-tilbake-pa-facebook-krever-svar/563053>

<sup>59</sup> Her mente bl.a. EUs eget privatlivstilsyn, EDPS, at loven burde gått lenger og foreslått et forbud mot målrettede annonser basert på innsamlede brukerdata: Lomas, N. (2021, 10. februar). EU's top privacy regulator urges ban on surveillance-based ad targeting. *Techcrunch*. <https://techcrunch.com/2021/02/10/eus-top-privacy-regulator-urges-ban-on-surveillance-based-ad-targeting/>

<sup>60</sup> Thon, B.E., Blyverket, I.L. og Egenæs, J.P. (2021, 21. oktober). Nok er nok! Gigantene må tøyles. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/k6mzKB/nok-er-nok-gigantene-maa-toeyles>. I tillegg kommer et forslag til forordning om åpenhet og målretting av politisk reklame. Forslaget skal komplettere reklamebestemmelsene i DSA. <https://europalov.no/rettsakt/apenhet-malretting-av-politisk-reklame/id-29743>

<sup>57</sup> Bortsett fra «mikro- og små virksomheter». Lovverket er utformet slik at det ikke skal legges uforholdsmessig store byrder på små foretak.



Figur 8.1 Ansvarsforpliktelser for selskap gjennom DSA

Stigende ansvar for selskap i DSA (forenklet framstilling, ansvaret nederst i pyramiden gjelder også for selskapene lenger opp)

Et slikt forbud fikk ikke gjennomslag i forhandlingene om forordningen. Som et kompromiss ble det lagt til et forbud mot å bruke sensitive data som hudfarge, seksuell orientering og religion i målrettet markedsføring. Det er også lagt inn forbud mot å målrette reklame mot barn og et forbud mot såkalte «dark patterns» – brukerdessign som gjør det vanskelig for den enkelte å reservere seg mot sporing.

De kanskje mest nyskapende kravene stilles til såkalt «veldig store nettplattformer» (kalt VLOPer i forordningsteksten, heretter kalt «kjempene» i denne teksten). Dette er definert som tjenester som brukes av mer enn 45 millioner brukere i snitt per måned i EU-landene. Dette er ment å omfatte tjenester som Facebook, YouTube, Amazon og TikTok, men sommeren 2022 var det ikke kjent akkurat hvilke tjenester som ville bli omfattet. Også «veldig store online søkemotorer» (VLOSEer) omfattes av skjerpede krav. Dette vil i praksis bety Google.

Disse kjempene skal hvert år gjennomføre risikovurderinger som tar for seg den systemiske risikoen tjenestene deres kan medføre for samfunnet. Vurderingene skal ta for seg faren for spredning av ulovlig innhold og manipulasjon av tjenestene som kan skade for eksempel den offentlige samtalen eller valgprosesser. Også negative effekter for blant annet ytrings- og informasjonsfrihet skal vurderes. Kjempene må videre vurdere om systemene deres for innholdsmoderering, anbefa-

linger og annonseplassering påvirker grad av risiko.

Dette er en type gjennomgang som minner om såkalt due diligence (selskapsgjennomgang) i det øvrige næringslivet. Risikovurderinger er et verktøy man finner for eksempel i arbeidsmiljø- og kjemikalielovgivning.<sup>61</sup> Videre er tenkningen bak beslektet med aktsomhetsprinsippet som var gjennomgående i det opprinnelige forslaget til plattformregulering i Storbritannia (se punkt 8.5.6): Istedenfor å regulere hva slags innhold som skal fjernes og ikke, legger forordningen opp til at teknologiselskapene selv må vurdere hvordan deres tekniske design og forretningsmodell fremmer eller svekker den offentlige samtalen. Aktsomhetsvurderinger er også et sentralt element i den norske åpenhetsloven.

Kjempene pålegges å gjennomføre «fornuftige og effektive» tiltak for å dempe risiko. Det listes opp eksempler på hva disse kan være, som endring av anbefalingsalgoritmer og begrenset visning av annonser. En gang i året må disse store selskapene gjennomgå en ekstern og uavhengig revisjon.

DSA stiller flere krav til transparens: Hvis kjempene bruker anbefalingssystemer (algoritmer som velger hva slags innhold brukerne ser), må de opplyse i brukervilkårene hvilke

<sup>61</sup> Se for eksempel forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav, § 3-1.

hovedkriterier de bruker for å velge ut innhold. De må også gi brukerne en mulighet til å endre kriteriene – og tilby minst én visningsmulighet som ikke er basert på «profilering» (personlig målretting). Det skal være lett for brukerne å endre innstillingene for hvilket innhold de får se. Her legges det opp til å gi brukerne mer makt over hvilket innhold de får se i for eksempel Facebooks hovedvisning. Dette punktet ble ytterligere forsterket i første parlamentsbehandling, da det ble lagt inn en presisering om at det skal være like enkelt å si nei til sporing som å si ja. Takker man nei, har man krav på å få tilgang til en sporfri versjon av plattformen.

Hvis de store selskapene viser annonser, må de lage en offentlig database som er tilgjengelig i minst ett år etter annonsen er vist. Den skal blant annet inneholde selve annonsen, hvordan den eventuelt ble målrettet og antall visninger.

Dette nye ansvarssystemet skal overvåkes av en ny type tilsynsmyndighet. Alle land som implementerer forordningen, skal utpeke egne «Digital Services Coordinator» (DSCer). Disse har krav på innsyn i alle data de trenger for å undersøke om kjempene følger regelverket. I tillegg må kjempene utlevere data til såkalte «vetted researchers» (sertifiserte forskere) som ønsker å undersøke selskapenes systemrisiko. Det medfølger regler for hvordan disse forskerne skal sertifiseres. Denne tilgangen på data og informasjon er av flere trukket fram som en viktig nyvinning for å sikre reelt innsyn og tilsyn.<sup>62</sup>

Et sentralt stridsspørsmål i forhandlingene om forordningsforslaget, var hvilke tilsyn som skal følge opp de største selskapene. I EU-kommisjonens forslag ble det lagt opp til at dette skal gjøres av tilsynet i landet hvor et selskap har hovedkontor, i tråd med den såkalte ettstedsmekanismen. Det vil trolig bety at det blir tilsynsmyndighetene i Irland og Luxembourg som får hovedjobben (Meta, Alphabet, Apple og Amazon er etablert der pga. skattereglene). Franske myndigheter var blant dem som ville endre dette slik at hvert enkelt EU-land i større grad kan følge opp mulige brudd på DSA.<sup>63</sup>

Forordningen fastslår at ettstedsmekanismen skal følges. For å styrke tilsynet med de aller

største selskapene, gis EU-kommisjonen myndighet til å koordinere tilsynet av disse direkte og til å ilegge bøter på inntil seks prosent av selskapets globale årsinntekt.<sup>64</sup>

Forordningen inneholder også en såkalt kriseprotokoll som gir kommisjonen myndighet til å innføre egne tiltak overfor plattformer i forbindelse med «ekstraordinære omstendigheter som påvirker offentlig sikkerhet eller offentlig helse». I det opprinnelige forslaget innebar dette å kunne pålegge plattformer å formidle informasjon fra myndighetene. Dette punktet ble skjerpet i sluttforhandlingene, som resultat av Russlands invasjon av Ukraina. Plattformene skal også kunne pålegges å «reducere akutte trusler».<sup>65</sup>

#### 8.4.2.3 Forordningen om digitale markeder (DMA)

DSA er utformet i samspill med et annet omfattende forordningsforslag fra EU-kommisjonen: Forordningen om digitale markeder (Digital Markets Act, DMA). Dette er i mindre grad rettet mot plattformsselskapenes innholdsansvar, men berører til en viss grad yrings- og informasjonsfriheten.<sup>66</sup>

DMA regulerer såkalte portvoktere, dvs. nettplattformer som er så store at de langt på vei kan bestemme vilkårene for hvilke tjenester og valgmuligheter brukerne deres blir begrenset til. Slik kriteriene er utformet, er det de aller største nettplattformene som Alphabet, Apple, Amazon osv. som vil bli omfattet.

Disse får blant annet forbud mot å kombinere brukerdata fra ulike tjenester i samme selskap og forbud mot å prioritere egne produkter eller tjenester framfor andre selskaper på sine plattformer. De kan ikke nekte brukerne å slette forhåndsinstallerte apper. Det blir også krav om interoperabilitet, altså at brukere kan kommunisere på tvers av selskapers plattformer.

Hvordan de største nettplattformene bruker sin markedsrett, har betydning for hvilken informasjon brukerne får tilgang til. Det har vært flere

<sup>62</sup> Se for eksempel Nelson, M. og Reinhold, F. (2020). The DSA proposal is a good start. Now policymakers must ensure that it has teeth. Algorithm Watch. [https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2020/12/AlgorithmWatch\\_position\\_DSA.pdf](https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2020/12/AlgorithmWatch_position_DSA.pdf) og Engler, A. (2021, 15. januar). Platform data access is a lynchpin of the EU's Digital Services Act. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/01/15/platform-data-access-is-a-lynchpin-of-the-eus-digital-services-act/>

<sup>63</sup> Espinoza, J. og Abboud, L. (2021, 14. februar). France pushes for big changes to proposed EU tech regulation. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/5e41d0cf-a83c-4817-997e-a353858137ab>

<sup>64</sup> Dette er høyere enn bøterammene i GDPR-lovverket, som er fire prosent.

<sup>65</sup> Meaker, M. (2022, 25. april). Ukraine War Prompts Europe's New Emergency Rules for the Internet. *Wired*. <https://www.wired.com/story/europe-digital-services-act/>

<sup>66</sup> Det ble oppnådd foreløpig enighet mellom Rådet og parlamentet i EU om DMA 25. mars 2022. Den endelige forordningsteksten var ennå ikke publisert 1. juli 2022.



granskninger av og søksmål mot de største plattformenes makt over informasjonsstrømmene. DMA er ment å sikre mer konkurranse og hindre at de største selskapene kan misbruke sin makt på bekostning av mindre selskaper.

## 8.5 Ansvarsregulering i enkeltland

De siste årene har flere land vedtatt eller initiert en rekke lover som retter seg mot plattform-selskaps ansvar for brukernes ytringer. I det følgende presenteres situasjonen i et utvalg land som alle har gjennomført eller planlegger å gjennomføre lover som er relevante for diskusjonen om eventuelle rettslige tiltak i Norge.

Lovene kan ikke direkte sammenliknes eller overføres til norske forhold på grunn av ulik innretning og forskjellige rettstradisjoner. Felles for alle er at de forsøker å ramme inn hvilket ansvar formidlere har for andres ytringer på nettet.

### 8.5.1 USA

Den gjeldende rettstilstanden på dette området i Europa er påvirket av amerikanske forhold. Mye av den teknologiske og forretningsmessige innovasjonen som ligger bak de største plattform-selskapene, stammer fra USA. Alle de store selskapene som dominerer infrastrukturen for ytringer i Europa er også amerikanske, og har primært forholdt seg til og øvet innflytelse på amerikansk lovgivning.

Det rettslige utgangspunktet for plattform-selskaps innholdsansvar i amerikansk rett, er § 230 i Communications Decency Act. Denne loven ble vedtatt i 1996 og fastslår at plattform-selskaper ikke har ansvar for innhold levert av tredjeparter på deres plattformer. Dette er samme type ansvarsfritak som ble vedtatt i Europa gjennom ehandelsdirektivet fire år senere, i 2000. Loven fastslår at:

«No provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider.»<sup>67</sup>

Denne formuleringen er av tilhengere feiret som et av de viktigste redskapene for å sikre ytringsfrihet på nettet.<sup>68</sup> Kritikere mener den har ført til at plattform-selskapene ikke tar spredning av ulov-

<sup>67</sup> 47 U.S. Code § 230 – Protection for private blocking and screening of offensive material.

lige og skadelige ytringer på alvor.<sup>69</sup> Loven har vært mye debattert i USA de senere årene og det er lagt fram en lang rekke forslag til endringer av den, både fra president Trump, i Senatet og i Representantenes hus. Samtidig har flere europeiske land og deretter EU lagt fram lovforslag som er mer relevante for en diskusjon om hva som eventuelt bør gjøres i Norge.

### 8.5.2 Tyskland

Tyskland var først ute i Europa med ansvarsregulering av sosiale medier-selskaper. Den tyske loven har vært omstridt, men har også satt premisser for debatter og lovgivning i flere land og på EU-nivå.

Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) ble vedtatt sommeren 2017 og trådte i kraft 1. januar 2018.<sup>70</sup> Direkte oversatt er navnet «nettverksgjennomføringsloven». Det fulle navnet er «loven for å forbedre gjennomføringen av lovverket på sosiale medier». Dette er altså en lov som skal sørge for at det allerede eksisterende lovverket for ytringer blir håndhevet også på nettet.

Loven fastslår at alle selskaper som driver digitale sosiale nettverk med mer enn 2,5 millioner brukere i Tyskland, har et selvstendig juridisk ansvar for å fjerne ulovlige ytringer på egne plattformer.

Såkalt «åpenbart ulovlige» ytringer skal fjernes innen 24 timer. «Ulovlige ytringer» skal som hovedregel fjernes innen sju dager. Fristen gjelder fra selskapene blir varslet av brukere og selskapene har ansvar for å handle uavhengig av om politiet ber dem om å fjerne innhold eller ikke.

Loven pålegger også selskapene å ha en ansvarlig representant i Tyskland og å lage et system der brukere kan klage og få svar. I tillegg må selskaper som i løpet av et kalenderår mottar mer enn 100 innholdsklager offentliggjøre halvårlige rapporter som redegjør for en rekke forhold, herunder hvor mange klager de får og hvor mange innholdsposter som fjernes. Hvis systemene ikke er gode nok, kan selskapene ilegges bøter på inntil 50 millioner euro. En vanlig misforståelse i

<sup>68</sup> Se for eksempel Electronic Frontier Foundations omtale: <https://www.eff.org/issues/cda230>

<sup>69</sup> Se for eksempel Golberg, C. (2019, 14. August). Herrick v. Grindr: Why Section 230 of the Communications Decency Act Must be Fixed. *Lawfare*. <https://www.lawfareblog.com/herrick-v-grindr-why-section-230-communications-decency-act-must-be-fixed>

<sup>70</sup> Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG).

omtaler av loven, er at selskapene kan bøtelegges dersom de ikke fjerner konkret ulovlig innhold. Det er altså mangelen på *systemer* for håndtering av klager og for ivaretagelse av andre forpliktelser etter loven som utløser bøter, ikke enkeltstående innholdsavgjørelser.

Lovens effekt er uviss.<sup>71</sup> De store plattformsselskapene har fjernet en lang rekke ytringer med henvisning til loven. For eksempel fikk Twitter 500 000 klager bare i første halvår i 2019, og drøyt 45 000 tweets ble fjernet med henvisning til loven. Samtidig har selskapene selv strammet til egne brukervilkår i samme periode slik at disse er langt strengere enn det tyske lovverket. Det er dermed vanskelig å vurdere om loven har ført til at mer innhold er fjernet på grunn av loven eller på grunn av selskapenes egne initiativ.

Forsvarere av NetzDG trekker gjerne fram at loven har presset selskapene til å ansette flere tyskspråklige moderatører og dermed ta større ansvar for innhold, samt at det nå er lettere å komme i kontakt med selskapene og stille dem til ansvar i Tyskland. Kritikere trekker fram at kravet om tidsfrister for å fjerne innhold som det ofte er krevende å avgjøre hvorvidt er lovlig eller ikke, gjør at selskapene får insentiver til å fjerne mer enn nødvendig og dermed innskrenker yttringsrommet. Samt at loven privatiserer det som burde være en oppgave for domstolene; å vurdere hva som faktisk er lovlig å ytre og ikke.<sup>72</sup> Det siste argumentet var blant annet hovedinnvendingen til FN's spesialrapportør for yttringsfrihet, som advarte mot loven før den ble innført.<sup>73</sup>

Loven er forsterket i to omganger: Våren 2021 vedtok det tyske parlamentet en egen lov mot høyreekstremisme og hatkriminalitet på nettet. Den førte til endringer blant annet av NetzDG. Plattformsselskaper ble pålagt å rapportere visse typer lovstridige ytringer direkte til politiet, i tillegg til å slette dem fra sine plattformer. Blant disse er spredning av propaganda for ulovlige organisasjo-

ner, støtte til terrororganisasjoner og trusler om vold. Selskapene må også utlevere informasjon om og IP-adressen til brukeren som postet innholdet og kan bli pålagt å utlevere passordet til brukerens konto til politiet.<sup>74</sup> Flere selskaper har anlagt søksmål mot tyske myndigheter, og i mars 2022 besluttet forvaltningsdomstolen i Köln at deler av lovendringene måtte settes på vent overfor Meta og Alphabet. Selv om selskapene ikke fikk fullt medhold i sine påstander, mente domstolen at enkelte aspekter ved lovendringene er i strid med EU-retten, og ga derfor en midlertidig forføyning fram til saken er endelig avgjort.<sup>75</sup>

Sommeren 2021 ble det vedtatt en ytterligere endring av NetzDG. Den inkluderte blant annet krav om mer brukervennlige rapporterings-skjemaer, klagemekanismer for innholdsavgjørelser og mer detaljerte rapporteringskrav for selskapene.<sup>76</sup>

### 8.5.3 Sverige

Ehandelsdirektivet danner det rettslige grunnlaget for ansvarsregulering i Sverige, som i andre EU-land. Det er ikke innført egne lover for ansvarsregulering av innhold på nettet utover dette i Sverige de siste årene.

Sverige har en lov fra 1998 som er rettet direkte mot ansvar for brukergenererte poster. «Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor», eller BBS-loven, fastslår at alle som driver en elektronisk oppslagstavle – definert som en «tjeneste for elektronisk formidling av beskjeder» – har en plikt til å fjerne eller på andre måter forhindre videre spredning av visse typer ulovlig innhold.<sup>77</sup> Dersom man forsettlig eller grovt uaktsomt unnlater å fjerne slikt innhold, kan man idømmes straff.<sup>78</sup>

I 2019 ble en administrator av en facebook-gruppe dømt etter denne loven for ikke å ha fjernet lovstridige, rasistiske ytringer etter å ha blitt

<sup>71</sup> For studier av lovens effekt, se for eksempel Griffin, R. (2021). *New School Speech Regulation and Online Hate Speech: A Case Study of Germany's NetzDG*. Tilgjengelig hos SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3920386>; Echikson, W. og Knodt, O. (2018, 9. november). Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate. *CEPS Research Report No. 2018/09* og Heldt, A. (2019). Reading between the lines and the numbers: an analysis of the first NetzDG reports. *Internet Policy Review*, 8(2). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1398>

<sup>72</sup> Se for eksempel Iversen, I.A. (2020, 6. mars). Med lov skal hets bekjempes. Viser Tyskland vei i sin kamp mot nettgigantene? *Agenda Magasin*. <https://agendamagasin.no/artikler/lov-hets-bekjempes-viser-tyskland-vei/>

<sup>73</sup> UN Special Rapporteur on freedom of expression and opinion. DEU 1/2017.

<sup>74</sup> Bundesregierung (2021, 3. april). Gesetzespaket gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität. *Bundesregierung*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gesetz-gegen-hasskriminalitaet-1722896>

<sup>75</sup> Se domstolens pressemelding: [https://www.vg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/05\\_01032022/index.php](https://www.vg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/05_01032022/index.php). Kommisjonen er ikke kjent med om avgjørelsen er anket videre.

<sup>76</sup> Gesetz zur Änderung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes, vedtatt 3. juni 2021.

<sup>77</sup> Lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. BBSer (bulletin board systems) var en tidlig versjon av dagens sosiale medier, der man kunne ringe opp en server for å koble seg på et diskusjonsforum, eller oppslagstavle.

<sup>78</sup> Lag (1998:112) § 7.

#### Boks 8.4 Modell for autoritære land?

Den tyske loven er blitt kritisert for å skape en modell for autoritære myndigheter som ønsker å begrense opposisjon og kritikk. I en rapport fra oktober 2020 lister den danske tankesmien Justitia opp 25 land som har innført eller vurderer å innføre lover inspirert av den tyske ansvarsreguleringen NetzDG. Bare fire av dem blir kategorisert som frie demokratier (Frankrike, Storbritannia, Østerrike og Australia). De øvrige er diktaturer eller autoritære regimer.

Et eksempel er loven om regulering av nettet som trådte i kraft i Tyrkia sommeren 2021. Loven pålegger store sosiale medier-selskaper å fjerne ulovlig innhold innen 48 timer dersom de får ordre om det fra myndighetene. Offisielt skal loven beskytte innbyggerne mot hatefulle ytringer, trakassering med mer – og det vises eksplisitt til NetzDG som modell. Flere frykter at loven vil bli et redskap for ytterligere undertrykking av det frie ordskiftet. Bare i 2019 ble for eksempel 36 000 mennesker etterforsket for mistanke om at de hadde fornærmet Tyrkias president. I 2020 ble nesten 60 000 nettsider sperret. Sanksjonene i den nye loven er også langt mer inngripende enn i NetzDG og inkluderer blant annet annonseforbud og reduksjon av båndbredde. Også Russland har innført en lignende lov med NetzDG som uttalt forbilde.

Kilde: Mchangama, J. (2020, 1. oktober). *The Digital Berlin Wall Act 2: How the German Prototype for Online Censorship went Global – 2020 edition*. Justitia og Windwehr, S. (2020, 30. juli). *Turkey's New Internet Law Is the Worst Version of Germany's NetzDG Yet*. Electronic Frontier Foundation.

gjort oppmerksom på dem fra tipsere.<sup>79</sup> Loven ble altså ikke brukt mot selskapet Meta, men mot personen som hadde det praktiske ansvaret for facebookgruppen vedkommende hadde opprettet. Samme type ansvar kan i prinsippet anvendes også etter norsk rett, som medvirkning til straffbar handling.

<sup>79</sup> Eskilstuna tingsrätt 25. juni 2019, jf. 2019-06-25 i mål nr TR-B 3750-18. Domsavgjørelsen ble stadfestet i Svea hovrätt (tilsvarende lagmannsretten) 4.12.2020, men straffen ble senket, jf. 2020-12-04 i mål nr B 8432-19.

#### 8.5.4 Danmark

Den danske ytringsfrihetskommisjonen anbefalte i 2020 at det ikke skulle innføres egne lover om ansvar for innhold på sosiale medier i Danmark. Kommisjonen oppfordret isteden til å bruke mulighetene i eksisterende lovgivning og til å skjerpe håndhevelsen av dette lovverket for å bidra til et tryggere debattklima på nettet.<sup>80</sup>

Etter at kommisjonen leverte sin utredning, har den danske regjeringen gått mot kommisjonens innstilling og fremmet en rekke forslag med flere krav til plattformselskapene.

I juni 2021 la regjeringen fram en rapport om store teknologiselskapers rolle i samfunnet. Rapporten inneholdt ni prinsipper «for et mer ansvarlig og rettferdig samfunn med tech-giganter». Blant prinsippene var at «tech-gigantenes forretningsmodeller skal underlegges demokratiske rammer» og at «tech-gigantene skal ta et større ansvar for innholdet på sine plattformer». Rapporten var ment som et oppspill til offentlig debatt.<sup>81</sup>

I august 2021 fulgte regjeringen opp med et utspill om sosiale mediers innholdsansvar. Her ble det skissert en ny lov med skjerpede krav til fjerning av ulovlig innhold med definerte tidsfrister: Åpenbart ulovlig innhold skal fjernes av selskapene selv innen 24 timer, innhold hvor det kan være tvil om lovligheten innen syv dager. Dette er altså samme modell som tyske NetzDG. Den nye loven skulle også inneholde krav om at plattformselskapene lager faste transparensrapporter med nøkkelopplysninger om innholdsmoderering i Danmark.<sup>82</sup>

I desember 2021 ble forslaget til ny lov presentert. Etter en kort høringsrunde ble lovforslaget lagt fram for Folketinget 15. mars 2022. Planen var å vedta loven i løpet av våren 2022, med ikrafttredelse sommeren 2022.<sup>83</sup> Loven var ment å være en egen dansk regulering i tillegg til DSA. Regjeringen mente at det hastet så mye å få på plass nye reguleringer at Danmark ikke kunne vente på DSA og varslet at loven ville bli justert når DSA ble vedtatt.<sup>84</sup> 25. mai 2022 trakk regjeringen like-

<sup>80</sup> Betænkning nr. 1573 (2020). Side 656–665

<sup>81</sup> Regeringen (juni 2021). Mod et bedre samfund med tech-giganter. *Hvidbog fra den danske regjeringen*.

<sup>82</sup> Regeringen (august 2021). Sociale mediers ansvar – skærpede krav til sociale medier og digital dannelse af børn og unge. *Dokument fra Erhvervsministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet i Danmark*.

<sup>83</sup> Lovforslag nr. L 146, Folketinget 2021–22, Forslag til Lov om regulering af sociale medier.

<sup>84</sup> Side 9 i fremlegget for Folketinget 15.3.22.

vel lovforslaget tilbake. EU-kommisjonen hadde da signalisert at den ville blokkere loven fordi EU i mellomtiden hadde vedtatt DSA. EU-kommisjonen ville ikke akseptere at danske regler for det samme som DSA skulle regulere, trådte i kraft før de europeiske, ble det opplyst om fra den danske regjeringen.<sup>85</sup>

I februar 2022 publiserte regjeringen et ytterligere utspill, denne gang for en ny mediepolitikk. Også her er flere tiltak rettet mot plattformsselskapene. Blant forslagene var å kreve større innsyn fra plattformsselskapene i algoritmets effekter på det danske samfunnet, krav om at appene til danske medier får en fremtredende plassering i digitale tjenester som Apple TV og Android TV og en egen skatt, kalt kulturbidrag, på fem prosent for utenlandske strømnetjenester.<sup>86</sup>

### 8.5.5 Frankrike

Det franske parlamentet vedtok i mai 2020 en egen versjon av den tyske NetzDG-loven med mange av de samme kravene til plattformsselskap. Loven ble imidlertid sendt til forhåndskontroll hos den franske forfatningsdomstolen, som konkluderte med at sentrale deler av loven var grunnlovsstridig.<sup>87</sup> Det gjaldt særlig nettselskapenes forpliktelse til å fjerne visse typer ulovlig innhold innen 24 timer. Det endelige lovvedtaket fra juni 2020 ble derfor en utvannet variant.<sup>88</sup> Prosessen som ledet til den franske loven skilte seg ut fra andre prosesser ved at regjeringen utformet lovgivningen delvis i samspill med Facebook.<sup>89</sup> Målet var å utforske om det var mulig å lage mer effektive lover i samarbeid med selskapene som forvalter reglene til daglig.<sup>90</sup>

Sommeren 2021 vedtok parlamentet en ny lov som også berører plattformsselskapenes innholdsansvar.<sup>91</sup> «Loven for å styrke respekten for

de republikanske prinsippene» ble initiert etter drapet på læreren Samuel Paty og er særlig ment å bekjempe islamistisk ekstremisme.<sup>92</sup> Den krever blant annet at sosiale medier-selskaper skal ha en ansvarlig kontaktperson i Frankrike og at selskapene må forbedre innholdsmodereringen på ulike vis. EU-kommisjonen kritiserte loven for å fragmentere prosessen fram mot en enhetlig regulering i Europa gjennom DSA.<sup>93</sup>

### 8.5.6 Storbritannia

I Storbritannia pågår det en prosess med å vedta en lov mot ulovlig og skadelig innhold og aktivitet på nettet, under navnet Online Safety Bill. Den britiske regjeringen presenterte i 2019 et forslag til en slik lov i et «White Paper». Et lovforslag ble lagt fram for det britiske parlamentet i mai 2021, og i desember 2021 publiserte en komité som var nedsatt av parlamentet sine merknader til forslaget. Regjeringen la fram et nytt og omfattende lovforslag våren 2022, og dette forslaget er nå til behandling i parlamentet. Loven er ventet ferdig behandlet innen utgangen av året.<sup>94</sup>

Britene var tidlig ute med å initiere et lovgivningsarbeid for regulering av sosiale medier, og en del av prinsippene i lovforslaget ble plukket opp i EU-kommisjonens forslag til Digital Services Act (DSA). Samtidig har prosessen så langt vist at mange av spørsmålene er omstridte, og det er følgelig usikkert hvordan det endelige resultatet vil se ut. DSA vil dessuten være mer relevant for norsk lovgivning enn britenes forslag. Derfor går ikke kommisjonen dypt inn i det britiske forslaget.

Kjerneinnholdet i lovforslaget er at nettplattformer som tilrettelegger for brukerskapt innhold og søkemotorer pålegges en rekke plikter.<sup>95</sup>

<sup>85</sup> Erhvervsministeriet (2022, 25. mai). EU-Kommisjonen bremser danske ambitioner om strammere krav til sosiale medier. *Pressemelding fra det danske Erhvervsministeriet*. <https://em.dk/nyhedsarkiv/2022/maj/eu-kommisjonen-bremser-danske-ambitioner-om-strammere-krav-til-sociale-medier/>

<sup>86</sup> Kulturministeriet (februar 2022). Den demokratiske samtale skal styrkes. Demokratisk kontroll med tech-giganter, mere dansk indhold og stærkere lokale og regionale medier. *Udspil til ny medieaftale dra det danske Kulturministeriet*.

<sup>87</sup> Décision n° 2020-801 DC, 18. juni 2020.

<sup>88</sup> Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

<sup>89</sup> Scott, M. og Young, Z. (2018, 12. november). France and Facebook announce partnership against online hate speech. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-mark-zuckerberg-paris-hate-speech-igf/>

<sup>90</sup> Denne rapporten ble skrevet for det franske digitaliseringsdepartementet etterkant av eksperimentet (mai 2019): Creating a French framework to make social media platforms more accountable: Acting in France with a European vision. <https://thecre.com/RegSM/wp-content/uploads/2019/05/French-Framework-for-Social-Media-Platforms.pdf>

<sup>91</sup> Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

<sup>92</sup> Paty var en fransk ungdomsskolelærer som høsten 2020 ble halshugget og drept av en radikal islamist etter at det ble kjent at Paty hadde vist karikaturer av profeten Muhammed fra satireavisen Charlie Hebdo i en skoletime.

<sup>93</sup> Pollet, M. (2021, 7. juli). French law on content moderation risks 'fragmenting' EU digital market, says Commission. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-new-french-bill-risks-fragmenting-eu-digital-market/>

<sup>94</sup> Online Safety Bill, Bill 004 2022-23.

<sup>95</sup> Lovforslagets del 3.

Disse pliktene går for eksempel ut på å foreta risikoanalyser, ha visse brukervilkår og å fjerne innhold. Pliktene varierer ut i fra hva slags innhold det er snakk om og om det er sannsynlig at siden vil bli besøkt av barn eller ikke. Et av strids-spørsmålene underveis i prosessen har vært hvor detaljert pliktene skal utformes. Lovforslaget som nå er til behandling er som nevnt omfattende, og er på ca. 200 sider.

Et annet omstridt spørsmål har vært hva slags typer innhold som skal være omfattet av loven. Lovforslaget forplikter nettselskaper som er omfattet av loven til å beskytte voksne også mot innhold som er «skadelig», men ikke ulovlig.<sup>96</sup> Tilsyn og håndheving av loven er lagt til britiske Ofcom.

### 8.5.7 Østerrike

DSA er ment å erstatte de enkelte EU- og EØS-landenes lovverk for ansvarsregulering av sosiale medier. Flere EU-land har likevel innført, eller forsøkt å innføre, egne lover i tillegg. Østerrike er et illustrerende eksempel, med to lover som trådte i kraft i 2021.

Den såkalte kommunikasjonsplattformloven er langt på vei identisk med den tyske NetzDG.<sup>97</sup> Den innfører tidsfrister for fjerning av ulovlig innhold som plattformsselskapene selv må vurdere. Selskapene må ha lett tilgjengelige klageskjemaer, rapportering og ankemekanismer.

«Loven for å bekjempe hat på nettet» er ikke rettet direkte mot plattformsselskapenes ansvar, men innfører endringer i flere eksisterende lover for å gjøre det lettere å rettsforfølge sjikaner på nettet. Terskelen for hva som er straffbart er også senket for enkelte ytringer.<sup>98</sup> Loven skal gjøre det lettere for enkeltpersoner å gjennomføre sivile søksmål mot personer som sjikanerer eller ærekrenker fra anonyme profiler. Det gis også fri rettshjelp i større utstrekning enn før.

### 8.5.8 Polen

Polen er eksempel på et land der det diskuteres lovverk som går i motsatt retning av andre europeiske land: Istedenfor å lage nye lover for å sikre at innhold fjernes, diskuteres en lov som skal gjøre at mindre innhold blir slettet.

Den polske regjeringen presenterte i desember 2020 et lovforslag om å etablere et eget

ytringsfrihetsråd for sosiale medier. Dette skal være et ekspertutvalg hvor medlemmene velges av parlamentet. Hit skal folk kunne klage når poster slettes fra sosiale medier. Om rådet konkluderer med at postene ikke bryter med polsk lov, skal rådet kunne beordre selskaper til å republisere dem innen 24 timer. Rådet kan også ilegge bøter.<sup>99</sup>

Reporters Without Borders var blant kritikerne. De mente rådet var et forsøk på politisk meningsstyring fra regjeringen, og at forslaget var i strid med DSA, som også etablerer klagemekanismer – men hvor klageinstansen ikke er politisk oppnevnt.<sup>100</sup> Andre fryktet at loven, om den blir vedtatt, vil føre til mer skadelig innhold på nettet, fordi plattformsselskapene vil bli mer forsiktige med å fjerne innhold.<sup>101</sup> Loven var ennå ikke lagt fram for parlamentet vinteren 2022.<sup>102</sup>

I januar 2022 ble facebook-siden til et ytre høyre-parti med 11 representanter i den polske nasjonalforsamlingen slettet. Meta mente siden med 670 000 følgere delte feilinformasjon om covid og inneholdt hatytringer. Partiet tok i etterkant til orde for å innføre en lov som forbyr sosiale medier å fjerne kontoene til politiske partier.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Ministry of Justice (2020, 17. desember). A breakthrough law on freedom of expression on the Internet. *Pressemelding fra det polske justisdepartementet*. <https://www.gov.pl/web/justice/a-breakthrough-law-on-freedom-of-expression-on-the-internet> og Easton, A. (2021, 15. januar). Poland proposes social media 'free speech' law. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/technology-55678502>

<sup>100</sup> RSF (2021, 28. januar). Poland's new social media law puts freedom of expression at risk, RSF warns. *Pressemelding fra Reportere uten grenser*. <https://rsf.org/en/polands-new-social-media-law-puts-freedom-expression-risk-rsf-warns>

<sup>101</sup> Gad-Nowak, M og Wnukowski, M. (2021, 12. februar). Polish government to pass law that will allow it more control over the Internet content and legitimize blocking access to certain websites. *National Law Review*. <https://www.natlawreview.com/article/polish-government-to-pass-law-will-allow-it-more-control-over-internet-content-and>

<sup>102</sup> Wilczek, M. (2021, 5. oktober). Law to protect Poles from social media «censorship» added to government agenda. *Notes from Poland*. <https://notesfrompoland.com/2021/10/05/law-to-protect-oles-from-social-media-censorship-added-to-government-agenda/>

<sup>103</sup> Kosc, W. og Cerulus, L. (2022, 5. januar). Polish right-wing party furious over Facebook page removal. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/polands-right-wing-confederation-party-furious-over-facebook-page-removal/> og Chapman, A. (2022, 18. januar). Poland Confronts the EU Again – This Time on Digital. *Bandwith*. <https://cepa.org/poland-confronts-the-eu-again-this-time-on-digital/>

<sup>96</sup> Lovforslagets Section 13.

<sup>97</sup> Kommunikationsplattformen-Gesetz på tysk.

<sup>98</sup> Hass-im-Netz-Bekämpfungsgesetz (HiNBG) på tysk.

### Boks 8.5 Sosiale medier-lover verden rundt

Nye lover for å ramme inn sosiale mediers innholdsansvar er under utvikling i stater og delstater verden over. Kommisjonen har konsentrert seg om å kartlegge de mest relevante prosessene i Europa. Her er noen ytterligere eksempler:

Australia har innført og utvikler flere nye lover: Online Safety Act trådte i kraft ved nyttår 2022 og minner mye om tyske NetzDG. Den setter en 24 timers frist for selskapene til å fjerne ulovlig innhold og pålegger selskapene å ha et eget skjema der brukere kan rapportere inn innhold. Høsten 2021 foreslo regjeringen å supplere med en egen «anti-trolling»-lov. Den skal gjøre plattformselskapene ansvarlige for ærekrenkende innhold og pålegge dem å lage systemer for å identifisere anonyme brukere som sjikanerer andre. Vinteren 2021 vedtok det australske parlamentet en lov som gir medieselskaper rett til å forhandle om betaling for bruk av deres innhold på sosiale medier.

Canadiske myndigheter har lenge jobbet med en lov etter modell av tyske NetzDG. Forslaget om å innføre en 24-timersfrist for fjerning av innhold møtte mye motstand fra minoritets- og sivilsamfunnsgrupper i høringsrunden som ble avsluttet i februar 2022. Flere påpekte at marginaliserte grupper er særlig utsatt for å få innhold fjernet. Et nytt lovforslag skal nå utarbeides.

Det finnes også lovforslag som går i motsatt retning. Delstatsmyndighetene i Texas, USA, vedtok høsten 2021 en egen sosiale medier-lov som forbød plattformselskaper å fjerne en bruker eller brukerens ytringer på grunn av vedkommendes meninger. Loven ble stanset i amerikansk høyesterett våren 2022 fordi den grep inn i private selskapers rett til å bestemme over innhold på egen plattform. Florida vedtok også en lignende lov høsten 2021, også denne ble stanset i rettsapparatet.

Kilder: Australia: Online Safety Act 2021, Draft Social Media (Anti-Trolling) Bill 2021, News Media bargaining code. Canada: Government commitment to address online safety. Texas: Bill 20 (2021).

## 8.6 Skadelig innhold på nettet

Flere lovforslag omfatter ikke bare regler for håndtering av ulovlig innhold, men har også føringer for hvordan plattformselskaper skal håndtere såkalt skadelig innhold. Utkastet til den kommende britiske lovgivningen for regulering av nettet het for eksempel «Online Harms White Paper».<sup>104</sup> Risikovurdering av mulige skadeeffekter er et sentralt element i den kommende Digital Services Act, som vil bli norsk lov. Også Ytringsfrihetskommisjonens mandat bruker dette begrepet, der kommisjonen bes om å vurdere «tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk».

Hva som defineres som skadelig innhold, varierer. Det er vanlig å bruke begrepet om innhold som ikke bør rettes mot barn. Grunnlovens paragraf 100 har et unntak fra forbudet mot forhåndssensur hvis det er «nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder». I bildeprogramloven er begrepet «skadelig innhold» definert som «skildringer i bildeprogram som kan virke følelsesmessig opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende».<sup>105</sup>

Det opprinnelige utkastet til den nye britiske lovgivningen for sosiale medier inneholder en liste over 23 definerte skader («online harms») som loven er ment å bekjempe. Flere av disse er kategorier av ytringer som ikke alle er åpenbart ulovlige etter britisk lovgivning. For alle kategoriene ble det foreslått prosedyrer plattformselskaper skal følge for å begrense omfanget av slike ytringer.<sup>106</sup>

Videre har forretningsmodellen som dominerende sosiale medier bygger på, utløst mange debatter om mulige skadevirkninger for enkeltmennesker og samfunnet. Sosiale medier blir kritisert for alt fra avhengighet og svekket psykisk helse til radikaliserings av brukerne, og for fenomener som filterbobler, ekkokammer og polarisering. Bekymringen for ulike skadeeffekter kan sies å være utbredt. I kapittel fem gis en oversikt over forskning som vurderer disse skadetyperne.

<sup>104</sup> Se punkt 8.5.6.

<sup>105</sup> LOV-2015-02-06-7, § 2h. Se også NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen*. Kulturdepartementet, for diskusjon om begrepet skadelig innhold og barn.

<sup>106</sup> Tabell 1, under pkt. 2.1 i *Online Harms White Paper*. <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper/online-harms-white-paper>



## 8.7 Anonymitet og kryptering

Kommisjonen er i mandatet blant annet bedt om å drøfte spørsmål om kryptering og anonymitet i forbindelse med tiltak som skal «sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten». Dette er komplekse problemstillinger som berører personvernspørsmål vel så mye som ytringsfrihet. Kommisjonen har ikke gjort dyptgående undersøkelser av temaene. I det følgende gis en kortfattet redegjørelse over utviklingen og debatter de siste årene.

### 8.7.1 Om anonymitet

Spørsmålet om anonymitet på nettet innebærer et reelt dilemma som har vært gjenstand for flere debatter i Norge de senere årene. Muligheten til å kunne være anonym er et premiss for at en rekke mennesker i mange situasjoner skal kunne ytre seg fritt. Samtidig er anonymitet forbundet med flere typer skadelig atferd på nettet, som nettovergrep og kontaktetablering mellom overgripere og barn (såkalt «grooming»), og ulike former for sjikane og personangrep fra «anonyme troll» på nettet.

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 oppsto en bred debatt om retten til anonymitet i norsk offentlighet. Flere aviser strammet inn praksisen i sine kommentarfelt.<sup>107</sup> De senere årene har det vært flere debatter om sammenhengen mellom anonymitet og sjikane for eksempel på apper som Sarahah og Jodel, begge omtalt som anonyme «mobbeapper».<sup>108</sup>

Det er vanlig å legge vekt på kjennetegn ved internett som arena når man skal forklare hvorfor folk oppfører seg dårlig på nettet. Internett kan gi en opplevelse av å være anonym, noe som gjør at folk føler de kan si ekstreme ting uten å måtte stå til ansvar for det. Denne effekten kan oppstå selv om folk kommuniserer under fullt navn.<sup>109</sup>

Det finnes lite empirisk dokumentasjon av hvorvidt anonymitet i seg selv øker forekomsten

av sjikane og lignende på nett, og funnene er sprikende.<sup>110</sup> En norsk undersøkelse fra 2011 indikerte at anonymitet kunne gi større grad av usaklighet i avisenes kommentarfelt.<sup>111</sup> En studie av utvalgte amerikanske nettaviser i 2013, fant flere «usiviliserte» ytringer i de anonyme kommentarfeltene enn i de som krevde fullt navn. En annen studie fra Tyskland samme år gjorde motsatte funn: De som brukte fullt navn, oppførte seg verre.<sup>112</sup>

Det finnes heller ikke mange studier av hvor stort omfanget av anonym sjikane er. I en studie fra ISF i 2021, ble totalt 225 personer som sa de hadde mottatt det de oppfattet som hatefulle ytringer, spurt hvem avsenderen var. 25 prosent svarte at de hadde mottatt slike ytringer fra en anonym avsender. Resten av ytringene ble sendt fra personer som ikke var anonyme.<sup>113</sup>

Det er ikke åpenbart hvor mye problemet med sjikane og hatefulle ytringer på nett kan reduseres ved å innskrenke muligheten til å være anonym på nettet. Selv om flere redaktørstyrte medier i tiden etter 22. juli 2011 innførte krav om identifisering for å delta i nettdebatten, ble ikke problemet med sjikane borte og flere medier endte med å stenge kommentarfeltene fullstendig.<sup>114</sup>

Facebook har siden plattformen ble opprettet krevd at brukerne identifiserer seg med fullt navn og tillater i utgangspunktet ikke pseudonymer. Like fullt har plattformen stått i sentrum for mye av oppmerksomheten rundt uønskede ytringer på nett.<sup>115</sup> Twitter tillater at brukere anvender pseudonym. Selskapet har møtt gjentatte krav om å

<sup>107</sup> Ihlebæk, K.A., Sundnes Løvlie, A. og Mainsah, H. (2013). Mer åpenhet, mer kontroll? – Håndteringen av nettdebatten etter 22. juli. *Norsk medietidsskrift* 20(3) 15. oktober 2013. Sider: 223–240. <https://doi.org/10.18261/ISSN0805-9535-2013-03-03>. Se også kapittel 10.4.5 for ytterligere redegjørelse.

<sup>108</sup> Barth-Heyerdahl, L. (2017, 24. september). Advarer mot «mobbe-app». *Tv2.no*. <https://www.tv2.no/a/9377682/> og Grut, S. (2016, 9. juni). Jodel: Den skjulte trussel. *NRK Beta*. <https://nrkbeta.no/2016/06/09/jodel-den-skjulte-trussel/>

<sup>109</sup> Dette er blant annet kalt nettets «disinhiberingsffekt». Se kapittel 5.5.2.

<sup>110</sup> Nadim, M. og Fladmoe, A. (2016). Hatefulle ytringer. Delrapport 1: Forskning på art og omfang. *Institutt for samfunnsforskning Rapport 2016:14*. Punkt 4.3.

<sup>111</sup> Elgesem, D. (2014, 22. mai). Anonymitet og usaklighet i nettdebatten: en sammenlikning mellom VG.no, dagbladet.no og bt.no. *Vox Publica*. <https://voxpública.no/2014/05/anonymitet-og-usaklighet-i-nettdebatten-en-sammenlikning-mellom-vg-no-dagbladet-no-og-bt-no/>

<sup>112</sup> Den amerikanske studien: Santana, A.D. (2014). Virtuous or Vitriolic. *Journalism Practice*, 8(1), 18–33 <https://doi.org/10.1080/17512786.2013.813194>. Den tyske studien er omtalt her: Kvittingen, I. (2016, 5. august). Mest netthets under fullt navn. *Forskning.no*. <https://forskning.no/sosiale-relasjoner-mobbing-sosiologi/mest-netthets-under-fullt-navn/404556>

<sup>113</sup> Nadim, M., Thorbjørnsrud, K. og Fladmoe, A. (2021). Gråsoner og grenseoverskridelser på nettet. En studie av deltakere i opphetede og aggressive nettdebatter. *Institutt for samfunnsforskning Rapport 2021:1*. Punkt 3.4.

<sup>114</sup> Se redegjørelse i kapittel 12.4.8.

<sup>115</sup> «Alle bruker det navnet de bruker til daglig» var den offisielle beskjeden til brukerne i Facebooks hjelpesenter våren 2022: <https://www.facebook.com/help/112146705538576>. Se ellers forskningsgjennomgang i kapittel fem for oversikt over norske studier som kartlegger omfanget av sjikane også på Facebook.



endre praksis, for eksempel da rasistiske meldinger ble rettet mot fotballspillere på plattformen i forbindelse med Europamesterskapet i 2020. Ifølge Twitters egne undersøkelser, ble imidlertid 99 prosent av meldingene postet fra kontoer som ikke var anonyme.<sup>116</sup>

Det har vært flere debatter om det bør innføres strengere regler mot å opptre anonymt på nettet.<sup>117</sup> Enkelte land har innført regler som skal gjøre det lettere for politiet å etterforske mulige lovbrudd fra anonyme profiler.<sup>118</sup> I det reviderte utkastet til forordning om digitale tjenester (DSA) som ble vedtatt i Europaparlamentet i januar 2022, ble det lagt til en formulering som fastslår at brukere har rett til å bruke sosiale medier og andre tjenester anonymt.<sup>119</sup>

### 8.7.2 Om kryptering

En måte å sikre anonymitet på, er gjennom kryptering. Kryptering er en matematisk metode for å omforme data slik at de ikke kan leses eller endres av noen som urettmessig får tilgang til dem.<sup>120</sup> Kryptering er utbredt i all digital kommunikasjon og er særlig viktig for utveksling av sensitiv informasjon.

De siste årene er det blitt mer utbredt med såkalt ende-til-ende-kryptering. Dette innebærer at kun avsender og mottaker av informasjon har adgang til å låse opp innholdet, gjerne gjennom automatiserte prosesser. Heller ikke selskapet som formidler informasjonen, kan få tilgang til innholdet i meldingene som sendes.

Meldingstjenesten Whatsapp har hatt ende-til-ende-kryptering som standard siden 2016, mens tjenester som Signal har vokst kraftig de siste årene grunnet bekymring for usikker kryptering hos mer utbredte meldingstjenester. De siste årene er ende-til-ende-kryptering også blitt tilgjengelig i tjenester som Metas Messenger og Googles Messages. I 2019 annonserte Meta at personvern skulle være et satsingsområde for selskapet og at ende-til-ende-kryptering skulle bli

<sup>116</sup> Perrigo, B. (2021, 11. august). Twitter Offers More Transparency on Racist Abuse by Its Users, but Few Solutions. *Time*. <https://time.com/6089289/twitter-racist-abuse-anonymity/>

<sup>117</sup> For eksempel i Storbritannia i 2021, jf. Dickson, A. (2021, 19. oktober). UK wrestles with online anonymity in wake of MP's killing. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/ending-anonymity-is-not-easy-for-uk-ministers/>

<sup>118</sup> Østerrike er blant dem. Se punkt 8.5.7.

<sup>119</sup> Tillegg 142, ny artikkel 7, paragraf 1c): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0014\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0014_EN.html)

<sup>120</sup> Kryptering i *Store norske leksikon* (hentet ut 8. juni 2022). <https://snl.no/kryptering>

### Boks 8.6 Telegram: Fra terror-app til frihets-app

Meldingstjenesten Telegram illustrerer dualiteten ved kryptering. Appen ble utviklet av russiske Pavel Durov. Han er kalt Russlands Mark Zuckerberg, etter at han utviklet Russlands mest populære sosiale medium, VKontakte i 2006. Da russiske myndigheter tok indirekte kontroll over denne tjenesten, utviklet han Telegram som et mer sikkert og fritt alternativ i 2013.

Lenge var appen kjent som terroristers foretrukne app. Særlig ble den brukt av terrorgruppen IS, også i forbindelse med flere terrorangrep. Appen ble forbudt i Russland i 2018, etter at Durov nektet å gi russiske myndigheter tilgang til brukerdata. Forbudet viste seg vanskelig å håndheve og ble opphevet to år etter. I samme tidsrom ble appen den mest populære meldingstjenesten i Ukraina, blant annet fordi den ble ansett som sikrere enn V Kontakte og fordi det var mulig å dele meldinger med inntil 200.000 mennesker. Da Russland invaderte Ukraina i februar 2022, ble appen en sentral kanal for å kunne dele informasjon om krigen, ikke minst ble den hyppig brukt av president Volodymyr Zelenskyj.

Appen hadde i februar 2022 over 550 millioner månedlige brukere. Den markedsfører seg som en kryptert og sikker tjeneste, men har ikke ende-til-ende-kryptering som standardinnstilling. Dermed har selskapet mulighet til å få tilgang til informasjon om mye av innholdet som utveksles i appen.

Kilde: Sweeney, M. (2022, 5. mars). Telegram: the app at the heart of Ukraine's propaganda battle. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/05/telegram-app-ukraine-rides-high-thirst-trustworthy-news>

standard i deres meldingstjenester. Innføringen er forsinket og skal etter planen skje i løpet av 2023.<sup>121</sup>

Utviklingen innen kryptering har utløst flere debatter internasjonalt, særlig knyttet til kriminalitet som terrorplanlegging, nettovergrep osv. Det

<sup>121</sup> Lomas, N. (2021, 22. november). Facebook to delay full E2EE rollout until 'sometime in 2023'. *Techcrunch*. <https://techcrunch.com/2021/11/22/facebook-delays-completing-e2ee-until-2023/>

har vært fremmet flere forslag om å pålegge nettoperatører å tilby såkalte bakdører slik at etterforskningsmyndigheter eller etterretnings-tjenester kan få tilgang til kryptert innhold.<sup>122</sup>

## 8.8 Kommisjonens vurderinger

### 8.8.1 Hovedprinsippet for plattformenes innholdsansvar

Det er nødvendig med nye reguleringer av ulike sider ved informasjonsflyten på nettet og sosiale medier. Dette gjelder blant annet hvordan man kan hindre at selskap som skatter i andre land enn der de henter inntektene, skaper skjeve konkurranseforhold. Det gjelder store selskapers markedsrett som gjør at de kan stenge ute konkurrenter og hindre flyt av tjenester og informasjon. Det gjelder sikkerheten på nettet og faren for tyveri av informasjon, og en rekke andre politikk-områder (jf. vurderinger i punkt 7.9.3).

I dette kapittelet handler det om hvilket ansvar formidlere har for innholdet i andres ytringer. Hovedprinsippet i norsk lov er at den som ytrer seg, også på nett, selv har ansvar for ikke å ytre seg ulovlig. Formidlere kan primært bli stilt til ansvar dersom de ikke fjerner ulovlig innhold etter å ha blitt gjort oppmerksom på det av offentlige myndigheter.

Det har lenge vært diskutert om også plattform-selskaper som Meta, Twitter og lignende bør ha et redaktøransvar for innholdet på sine plattformer. For eksempel skrev den danske regjeringen i sitt utspill om ny politikk for sosiale medier-ansvar at de ville vurdere «initiativer som innebærer en form for redaktørlignende ansvar og presseetiske regler for digitalt innhold.»<sup>123</sup>

Et redaktøransvar slik det er uttrykt gjennom medieansvarsloven vil innebære at plattform-selskapene kan stilles juridisk til ansvar for alt innhold som postes hos dem, også når de ikke har vurdert innholdet. Dette vil kunne føre til at også sosiale medier, bloggportaler og lignende må godkjenne alle innlegg før de postes. Dette vil radikalt endre og begrense virkemåten til slike areaer.

Ingen av lovverkene kommisjonen har undersøkt, legger til grunn et slikt prinsipp. Forord-

ningen om digitale tjenester (DSA) beholder grunnprinsippet fra ehandelsdirektivet om ansvarsfrihet, med en lovfesting av det såkalte notice and takedown-prinsippet: Nettplattformer er pålagt å fjerne ulovlig innhold når de blir gjort oppmerksom på det. Dette innebærer ikke en generell plikt til å overvåke innholdet på egne plattformer.

Kommisjonen støtter grunnprinsippet som ligger til grunn for DSA. Åpenheten og tilgjengeligheten nettplattformer og sosiale medier tilbyr, har positive sider som bør bevares. Reguleringen som ligger til grunn for redaktørstyrte medier kan ikke uten videre overføres til plattform-selskaper, fordi de i sin natur er ulike.

Plattformer der brukerne selv ytrer seg uten forhåndsgodkjenning av en redaktør har en egen verdi og funksjon i det offentlige ordskiftet. De synliggjør marginale stemmer, viser personlige erfaringer og er i sin natur en friere arena for ytringsfrihet. Dette er det viktig å holde fast ved når behovet for nye reguleringer og tiltak skal vurderes.

### 8.8.2 DSA: En balansert tilnærming til regulering

EUs forordning for digitale tjenester (DSA) vil bli det viktigste rammeverket for regulering av formidleransvar på nettet i tiden framover. Forordningen er EØS-relevant og vil etter alt å dømme innarbeides i norsk lov. Dette kan ta noe tid. Dersom forordningen ikke er innarbeidet i norsk lovgivning når den treer i kraft i EU, vil den allikevel få betydning for brukere av medieplattformer i Norge siden de store plattformene er flernasjonale selskaper.

Snarere enn å oppstille spesifikke krav til hva slags innhold som skal fjernes innen hvilke frister, er hovedtilnærmingen i DSA å stille strengere krav til prosesser, åpenhet og plattformdesign. Dette er en fornuftig tilnærming som kan medføre en kraftig forbedring av ytringsfrihetens rammevilkår så langt regelverket kan gjøres gjeldende.

For det første forbedres brukernes rettigheter markant. Et utbredt problem med de største sosiale medier-plattformene i dag, er at brukerne er prisgitt selskapenes håndtering av innholdet. DSA vil pålegge alle plattformer å ha tilgjengelige brukerbetingelser og mulighet til å rapportere inn innhold. Ikke minst vil det være en forbedring at plattformene pålegges å varsle folk før innhold fjernes og tilby muligheter til å anke avgjørelsen, også til instanser utenfor selskapene. Brukerne får også en lovfestet rett til selv å velge hvilket inn-

<sup>122</sup> Ett eksempel: Storbritannias daværende statsminister tok i 2015 til orde for å pålegge selskaper å opprette slike bakdører: Wakefield, J. (2015, 13. januar). Can the government ban encryption? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/technology-30794953>

<sup>123</sup> Side 4 i *Sosiale mediers ansvar – skærpede krav til sosiale medier og digital dannelse af børn og unge* fra den danske regjeringen, august 2021.

hold de presenteres for på de største plattformene, hvor det også skal være mulig å se en innholdsstrøm som ikke er basert på såkalt profilering. Dette vil bety at det skal bli mulig å velge bort algoritmestyrte strømmer av innhold og heller velge for eksempel kronologiske visninger.

For det andre bedres muligheten til innsyn i hvordan innhold velges bort og hva som prioriteres. «Innsyn i algoritmene» har vært et hovedkrav i mange av debattene om sosiale mediers virkning på samfunnet. DSA gir reelle muligheter for bedre innsyn, både for enkeltbrukerne og samfunnet ellers. Brukerne får som nevnt rett til innsyn i begrunnelsene for hvorfor innhold eller kontoer er slettet. Brukere av de største plattformene får også rett til å vite hvilke kriterier innholdet blir presentert ut fra. Dette gjelder også for visning av annonser. Viktigst er kanskje lovfestingen av innsyn for forskere og tilsyn. Begrunnelser for fjerning av innhold og informasjon om visninger av målrettede annonser skal sendes inn og lagres i offentlig tilgjengelige databaser i minst ett år. Forskere og tilsyn får lovfestet rett til innsyn i data som er nødvendige for å vurdere hvilken systemrisiko de største selskapenes designvalg og systemutforming kan utgjøre. Disse kravene kan gi et langt bedre kunnskapsgrunnlag for de kompliserte debattene om hvordan plattformenes design og anbefalingsalgoritmer påvirker ytringsrommet.

For det tredje kan innføringen av krav om såkalte aktsomhetsvurderinger for de aller største selskapene bidra til å dytte selskapene i retning av mer ansvarlig utforming av anbefalingsalgoritmer og andre teknologiske og designmessige valg som påvirker hvordan den offentlige samtalen utformes. Dette er krevende mekanismer å regulere gjennom lovgivning. Innføring av krav om aktsomhetsvurderinger kan bidra til å tvinge fram en offentlig selvrefleksjon fra selskapene, og bøteregimet kan bidra til å presse fram endringer hvis det er nødvendig.

Så langt kommisjonen kan vurdere, balanserer DSA hensynet til ytringsfrihet på en forsvarlig måte opp mot behovet for en rettslig innramming for å gi flere rettigheter til brukerne, mer innsyn og håndtere potensiell samfunnsrisiko. Dette er imidlertid krevende å vurdere før reglene har tredd i kraft og brukes.

### 8.8.3 Om behovet for å styrke DSA på nasjonalt nivå

Kommisjonen har diskutert hvorvidt det er behov for å styrke DSA med en egen nasjonal regulering. Dette er imidlertid komplisert. Etter at DSA

blir tatt inn i EØS-avtalen, må den implementeres i norsk rett. I henhold til EØS-avtalen skal forordninger implementeres «som sådan», som betyr at de skal kopieres rett inn i loven uten innholdsmessige endringer. Dette skyldes at forordninger skal sikre rettsenhet i EU- og EØS-området. Hensynet til rettsenhet og ønsket om en totalharmonisering av regelverket er også tydelig framhevet i utkastene til forordningen.<sup>124</sup> Norske myndigheter har derfor et begrenset handlingsrom utover implementeringen av DSA.

Det viktigste for norske myndigheter blir derfor å sørge for at DSA raskt kan innlemmes i norsk rett, i tillegg til å etablere et effektivt håndhevingsapparat (jf. punkt 8.8.6). Som utgangspunkt skal forordningen bli virksom 15 måneder etter ikrafttredelse eller 1. januar 2024, avhengig av hvilket tidspunkt som kommer senest. Mye tyder på at deler av forordningen vil bli virksom tidligere. Ytringsfrihetskommisjonen mener det uansett bør være en målsetning for myndighetene å ha en norsk lov klar når forordningen trer i kraft i EU.<sup>125</sup>

Selv om handlingsrommet ved implementering av forordninger er begrenset, kan en forordning i seg selv åpne for nasjonal tilpasning i form av nasjonale regler som spesifiserer, utfyller eller gjør unntak fra reglene. Et eksempel på dette er personvernforordningen.<sup>126</sup>

Det kan være behov for å gjøre presiseringer som forsterker loven på nasjonalt nivå. Etter kommisjonens syn, bør muligheten for innsyn i og kontroll med plattformenes virksomhet i Norge, styrkes. Kommisjonen vil særlig framheve to innfallsvinkler:

For det første er det viktig å sikre innsyn i selskapenes operasjoner i Norge og hvordan de forholder seg til norskspråklig innhold. Ettersom håndteringen av de største selskapene skal skje på europeisk nivå koordinert gjennom EU-kommisjonen, er det ikke åpenbart at DSA sikrer et tilsvarende innsyn på nasjonalt nivå. Det er viktig å vite hva som skjer med innhold fra norske brukere på de store plattformene. Hvor mye innhold fjernes, hva slags type innhold er det snakk om, hvordan arbeider selskapene med moderering av norsk innhold, og så videre.

For det andre kan tydelige nasjonale krav innenfor rammene av det DSA åpner for, tvinge de store plattformselskapene til å prioritere Norge i større grad enn de ellers vil gjøre. Den tyske

<sup>124</sup> Jf. pkt. 2 og 9 i forordningens fortale (recitals).

<sup>125</sup> Dette er også utgangspunktet i utredningsinstruksen § 5-5.

<sup>126</sup> Se Prop. 56 LS (2017–2018) s. 15.

loven fra 2018 om ansvar for plattformsselskaper førte eksempelvis til flere innholdsmoderatorer i Tyskland (se punkt 8.5.2). Tydelige nasjonale krav vil styrke Norges posisjon som foregangsland for åpenhet og innsyn i Europa.

Rapportene de største selskapene publiserer på nasjonalt nivå i dag forteller kun om innhold som er fjernet etter forespørsel fra myndighetene, og gir derfor begrenset informasjon om selskapernes egne håndtering av innhold.<sup>127</sup> Ytringsfrihetskommisjonen mener det bør være full åpenhet om hvor mange moderatører selskapene bruker i Norge, hvor mange av dem som snakker norsk og hvordan norsk innhold håndteres – og dessuten hvor mye og hva slags innhold som fjernes, med hvilke begrunnelser, hva som påklages og så videre. De største selskapene bør også være pålagt å ha en juridisk ansvarlig kontaktperson for innhold i Norge, ikke bare på EU-nivå.

Ytringsfrihetskommisjonen mener derfor myndighetene bør vurdere om DSA slik den foreligger, gir grunnlag for innsyn og krav som skisert ovenfor. Videre bør myndighetene klargjøre hvilket handlingsrom som finnes for nasjonal tilpasning i forordningen og hvis nødvendig bruke dette til å sikre innsyn på nasjonalt nivå.

#### 8.8.4 Bør plattformene pålegges tidsfrister for å fjerne ulovlig innhold?

Den tyske loven NetzDG satte tonen for reguleringer av sosiale medier-selskapers innholdsansvar. Gjennom loven fikk kommunikasjonsplattformer tidsfrister på ett og syv døgn for å fjerne ulovlig innhold. Flere land har tatt etter dette. Blant annet foreslo den danske regjeringen slike tidsfrister i sitt utkast til en sosiale medier-lov.

Hovedargumentene for en slik løsning har i hovedsak vært at den tvinger de store plattformsselskapene til å ta mer ansvar for innholdet de tilrettelegger for. Sanksjonssystemet er innrettet etter hvorvidt selskapene har systemer for å håndtere klager og å vurdere dem raskt. Dette gjør at de er nødt til å ansette langt flere moderatører som vurderer innhold.

Argumentene mot har vært at avgjørelser om hvor ytringsfrihetens grenser går, privatiseres når plattformsselskapene selv pålegges å vurdere lovligheten i ytringer basert på klager fra brukerne. Dette kan gjøre private selskaper til sensurinstan-

ser på vegne av staten. Ofte er det krevende å avgjøre om en ytring er lovlig eller ikke. Dette har skapt en bekymring for at loven ville føre til overblokkering av lovlige ytringer, ikke minst på grunn av de strenge tidsfristene.

DSA legger ikke opp til fastsatte tidsfrister for innholdshåndtering, men pålegger selskapene å handle «uten unødige forsinkelser».<sup>128</sup> Tidsfrister er dermed ikke en aktuell problemstilling for Norge. Kommisjonen mener uansett at å sikre innsyn og forsvarlig ressursbruk fra plattformsselskapene, ikke å innføre tidsfrister, bør være det viktigste formålet med nye reguleringer.

#### 8.8.5 Åpenhetsloven som supplerende verktøy

Det finnes allerede en lov i Norge som skal sikre større åpenhet og mer innsyn i hvordan private selskap håndterer grunnleggende menneskerettigheter som ytringsfriheten. Åpenhetsloven trådte i kraft 1. juli 2022 og pålegger både større norske og utenlandske virksomheter som tilbyr tjenester i Norge å gjøre aktsomhetsvurderinger av om selskapets virksomhet kan påvirke grunnleggende menneskerettigheter negativt.

Kommisjonen har vurdert om loven kan anvendes for å føre kontroll med plattformsselskapene, og mener dette reiser tre spørsmål.

Det første spørsmålet er hvorvidt loven kan anvendes for å ettergå selskaperens håndtering av brukernes ytringsfrihet. Her er det ingen tvil, slik kommisjonen ser det. Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet. Selskaper som er omfattet av loven, pålegges derfor å gjøre aktsomhetsvurderinger knyttet til ytringsfrihet.<sup>129</sup>

Aktsomhetsvurderingene skal offentliggjøres og enhver har rett til å kreve informasjon om hvordan virksomheten håndterer faktiske og potensielle negative konsekvenser for menneskerettighetene.<sup>130</sup> Denne retten til å stille spørsmål og kreve å få et svar, kan være et verktøy for å tvinge fram intern refleksjon og ekstern åpenhet fra selskaper som har stor innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge.

Neste spørsmål er hvorvidt det vil være adgang til å bruke åpenhetsloven på plattformsselskapene når DSA regulerer disse. Dette er et mer åpent spørsmål, så langt kommisjonen kan

<sup>127</sup> Googles innsynsrapport: Forespørsler fra myndighetene om å fjerne innhold. <https://transparencyreport.google.com/government-removals/overview> og Twitters Removal requests: <https://transparency.twitter.com/en/reports/removal-requests.html#2021-jan-jun>

<sup>128</sup> Jf. art 8 i det opprinnelige utkastet til DSA.

<sup>129</sup> Dette framgår av lovens henvisning til SP i § 3 b, der ytringsfriheten er vernet i artikkel 19, og Prop. 150 L (2020–2021) s. 106.

<sup>130</sup> Jf. § 6.

vurdere. DSA legger opp til en totalharmonisering, men det gjelder kun for det som faller inn under forordningen (forordningens virkeområde). Det er derfor ikke utenkelig at det finnes sider ved plattformselskapenes forhold til ytringsfriheten som kan reguleres gjennom annen lovgivning, som åpenhetsloven.

Hvor stort dette handlingsrommet er, er det ikke mulig å si sikkert før DSA er implementert i EU. Ettersom åpenhetsloven skal ivareta et langt bredere sett av formål enn DSA sitt virkeområde, antar kommisjonen at den uansett kan supplere forordningen på flere punkter. Et eksempel kan være aktsomhetsvurderinger knyttet til anstendige arbeidsforhold for moderatorer.

Det hadde vært en klar styrke for ytringsfriheten dersom loven også kunne brukes for å kreve aktsomhetsvurderinger av hvordan plattformene påvirker ytringsfriheten i Norge gjennom for eksempel innholdsmoderering (hva som fjernes og promoterer) og algoritmisk utvelgelse av innhold. Kommisjonen mener dette potensialet for å anvende loven overfor plattformselskaper bør avklares nærmere når DSA blir endelig vedtatt i EU og vi får mer oversikt over DSAs virkeområde og det nasjonale handlingsrommet for tilpasninger.

Et tredje spørsmål som må stilles uavhengig av forholdet til DSA, er om åpenhetslovens virkeområde, altså avgrensningen av hvem som må følge loven, er hensiktsmessig. Selskapene med størst innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge i dag, er utenlandske plattformtjenester som Facebook, Google, Twitter, Tiktok og så videre. Slik åpenhetsloven er utformet i dag vil de færreste av disse være omfattet.

Dette gjelder for eksempel Facebook Norway AS, som ifølge driftstallene for 2020 ikke kan anses som en «større virksomhet» i Norge i lovens forstand.<sup>131</sup> Google Norway AS har derimot tilstrekkelig høye driftsinntekter og antall ansatte i Norge til at de vil være omfattet. Kommisjonen mener det er viktig at åpenhetsloven omfatter selskap som har stor innflytelse over hvordan ytringsfriheten realiseres i Norge. Av den grunn bør loven endres slik at det ikke er noen tvil om at disse plattformselskapene omfattes.

Oppsummert mener kommisjonen for det første at åpenhetsloven er et verktøy som bør utfor-

skes for å føre kontroll med plattformselskapene. For det andre bør det gjøres en vurdering av om loven kan anvendes på plattformselskapene sett opp mot DSA. For det tredje bør lovens virkeområde endres slik at den også kan anvendes på plattformselskapene.

### 8.8.6 Styrke det institusjonelle rammeverket i Norge

Utformingen av tilsyn vil bli en sentral oppgave for å sikre at DSA og et eventuelt supplerende nasjonalt lovverk blir en velfungerende ramme for den offentlige samtalen også i Norge.

Innføringen av GDPR illustrerer hvor viktig tilsyn er for effektiv håndheving. Den såkalte ettstedsmekanismen gjør at det er landet hvor et selskap har hovedkontor som har det førende tilsynsansvaret. Dermed er tilsynene i Irland og Luxembourg blitt flaskehals for oppfølging av lovverket.<sup>132</sup>

DSA legger opp til at tilsyn skal skje i samarbeid mellom ulike lands tilsynsmyndigheter og EU-kommisjonen, som gis et særlig ansvar for å følge opp de største selskapene. Hvert land skal opprette nye tilsynsfunksjoner, såkalte Digital Services Coordinators. Disse kan være nye institusjoner, eller funksjonen kan legges til eksisterende tilsyn. I Norge vil forordningen potensielt berøre arbeidsområdene til flere tilsynsmyndigheter, som Datatilsynet, Medietilsynet, Konkurransetilsynet, Forbrukertilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet.

DSA vil bli et komplekst rettslig rammeverk som skal håndtere et stort landskap av aktører, inkludert svært store markedsaktører, og teknologier som utvikler seg i stort tempo. For å motvirke asymmetrier i myndighet, kompetanse og ressurser, er det viktig å utforme tilsyn med tilstrekkelige ressurser og kompetanse.

Samordning mellom eksisterende tilsyn og myndigheter vil også bli viktig. Det viktigste norske myndigheter kan gjøre i oppfølgingen av DSA og et eventuelt supplerende nasjonalt lovverk (jf. anbefaling i punkt 8.8.3), er å jobbe for at implementeringen blir effektiv. Dette forutsetter en gjennomgang av eksisterende tilsynsfunksjoner og at det sikres et tilstrekkelig institusjonelt

<sup>131</sup> Jf. åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav a. Kravet er et man enten omfattes av regnskapsloven § 1-5 eller oppfyller to av følgende tre vilkår på balansedagen: mer enn 70 millioner kroner i salgsinntekt, mer enn 35 millioner i balansesum og mer enn 50 årsverk ansatte i gjennomsnitt i regnskapsåret.

<sup>132</sup> Jensen, D. (2021, 14. september). Irland svigter i GDPR-håndhevelsen: Har kun afgjort to procent af GDPR-sagerne mod de store tech-firmaer med europæisk hovedkvarter i Dublin. *Computerworld*. <https://www.computerworld.dk/art/257875/irland-svigter-i-gdpr-haandhaevelsen-har-kun-afgjort-to-procent-af-gdpr-sagerne-mod-de-store-tech-firmaer-med-europaeisk-hovedkvarter-i-dublin>

rammeverk og mandat som sørger for at DSA blir et virksomt regelverk i Norge. Fragmentering og ressursmangel er en reell bekymring.

Det institusjonelle rammeverket handler om mer enn rene tilsynsfunksjoner. Det er også viktig med god koordineringen mellom relevante forvaltningsorganer og departementer. Flere funksjoner og organer i forvaltningen må innrettes slik at de samlet kan ivareta kompleksiteten i utfordringer som digitaliseringen medfører. Kraften i den teknologiske utviklingen og makten til de globale plattformsselskapene, tilsier at det trengs en samordnet og gjennomtenkt strategi fra offentlige myndigheter.

Dette kan løses på ulike vis. Norge hadde en periode en egen digitaliseringsminister, som også var distriktsminister. Danske myndigheter har opprettet en egen «tech-ambassadør» tilknyttet Utenriksdepartementet. I Norge er koordineringen av norske myndigheters arbeid med DSA lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Kommisjonens inntrykk er imidlertid at det er behov for et større, løpende engasjement i komplekse, men viktige reguleringsspørsmål som for eksempel utviklingen av DSA.

Dette gjelder ikke bare for offentlige myndigheter. Da KMD inviterte til høring om EU-kommisjonens opprinnelige forslag til DSA høsten 2021, kom det kun fem høringssvar: Fra Abelia, Amnesty, Mediebedriftenes landsforening, NHO og Schibsted.<sup>133</sup> For å sikre gjennomtenkt regulering, er det behov for kunnskap og engasjement også fra privat sektor og organisasjonslivet om de faktiske løsningene som foreslås.

### 8.8.7 Plattformsselskapene bør ansette flere moderatører

Det aller meste av modereringen på sosiale medier styres ikke av lovgivning, men av plattformsselskaperes egne standarder for innhold. Sosiale medier, blogger, diskusjonsforum og søkemotorer fjerner og prioriterer store mengder lovlig innhold. Dette kan de gjøre fordi de er private selskap.

Enkelte steder har man vurdert å gjøre det ulovlig å fjerne innhold som ikke er lovstridig (for eksempel Polen og Texas, se punkt 8.5.8 og boks 8.5). Slike ordninger er imidlertid problematiske

fordi de pålegger private selskaper å publisere ytringer fra alle som ønsker det.

Det kan diskuteres hvorvidt tjenester som Facebook og Google er så viktige for den offentlige debatten at de må anses som infrastruktur for ytringsfriheten og reguleres deretter. Slik rettsstilstanden er i dag, må en vurdering av innholdsansvar ta utgangspunkt i at private aktører har stort spillerom til selv å avgjøre hvilket innhold de ønsker å slippe fram, så lenge ytringene ikke er ulovlige.

Dette er en påminnelse om at lover som tar utgangspunkt i håndtering av ulovlig innhold, kun vil gi en rettslig regulering av en liten andel av innholdet som fjernes eller får redusert spredning hos ulike plattformsselskap. Det er ikke til å komme bort fra at store plattformer som Facebook og Youtube har stor påvirkning på hva slags innhold som eksponeres for den brede offentligheten. Dette understreker viktigheten av plattformmangfold, for å unngå at noen få plattformer blir enerådende og får for stor makt over den offentlige debatten (jf. punkt 7.9.5).

Skal plattformsselskapene være i stand til å ta sitt ansvar som moderatører for den offentlige samtalen i Norge på alvor, er det avgjørende at de ansetter nok norsktalende moderatører. Kunstig intelligens kan ikke alene sette grensen for hva som skal være tillat å ytre og ikke.

De største selskapene er åpenbart ikke godt nok bemannet til å ta dette ansvaret per i dag. Meta er et opplagt eksempel. Kommisjonen har ikke fått svar på hvor mange moderatører Meta har ansatt for å håndtere det norskspråklige innholdet på sine plattformer. Tidligere rapporter tilsier at det er snakk om et svært lite antall personer som jobber via et selskap i Barcelona (se boks 8.1). Plattformen Facebook alene hadde 2,25 millioner aktive daglige brukere i Norge ved inngangen av 2022.<sup>134</sup> Tar man utgangspunkt i at Meta har ti personer som jobber med norskspråklig innhold på Facebook, må hver enkelt av dem håndtere 225 000 brukere av tjenesten.

Kommisjonen har diskutert hvorvidt en eventuell nasjonal lovgivning av kommunikasjonsplassformer bør inkludere konkrete krav til antall moderatører en tjeneste må ha per bruker. Dette er krevende ettersom tjenestene er ulike: De har ulikt antall brukere og det varierer hvor aktive brukerne er og hva de poster. Men det må kunne stilles krav om at modereringen gjennomføres på en forsvarlig måte for å ivareta ytringsfriheten.

<sup>133</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021, 27. oktober). *Framlegg om regulering av digitale tenester og digitale marknader*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/elektronisk-kommunikasjon/digital-service-act-dsa/id2880549/>

<sup>134</sup> Se kapittel fem og seks for mer detaljerte tall.

Dette forutsetter etter kommisjonen syn et visst antall norsktalende moderatører.

Kravene i DSA om å begrunne og varsle om avgjørelser før innhold slettes og å tilby ankeordninger, bør tvinge fram en oppbemanning av antall moderatører og deres kompetanse. Å pålegge krav om rapportering om hvor mange som jobber med norskspråklig innhold, vil kunne presse fram en oppbemanning også av håndteringen av norskspråklig innhold, dersom dette viser seg å være nødvendig. Kommisjonen anbefaler at dette vurderes i forbindelse med tilpasningen av DSA til norsk lov (jf. anbefaling i punkt 8.8.3).

### 8.8.8 Administratorenes ansvar for samtalen

Mange praktiske avgjørelser om innhold tas ikke av selskapene som driver plattformene som samtalene foregår på eller av deres ansatte moderatører, men av brukerne av plattformene: De som oppretter og administrerer grupper eller sider på sosiale medier, blogger med kommentarfunksjon, diskusjonsgrupper på ulike nettsider, i spillforum, apper og så videre.

Etter gjeldende rett kan det oppstå et medvirkeransvar for dem som legger til rette for samtalen dersom det ytres noe ulovlig og medvirkeren unngår å reagere. Dette vil være unntakene. I de aller fleste tilfeller vil administratorens ansvar være etisk. Det medfører et etisk ansvar å være vertskap for en samtale der alt fra noen titall til flere hundre tusen mennesker deltar.

Det vil være ulikt hvor godt forberedt den enkelte er på hva administratoransvaret kan innebære. De største plattformsselskapene kunne med fordel laget enkle veiledere i ytringsfrihet, med tips og råd til administrering av grupper for dem som gir seg selv ansvar for å håndtere innhold.

Kommisjonen understreker gjennom hele utredningen at diskusjonene om ytringsfrihet i mange tilfeller er diskusjoner om ytringskultur. Ytringskulturen må bygges nedenfra, dag for dag. Dette gjelder også i spørsmålet om ansvar på nettet.

Å opprette en gruppe for så å forlate rommet og la diskusjonen flyte fritt, er ikke ansvarlig. Å bygge en god ytringskultur på nettet handler ikke minst om hvordan man legger til rette for samtalen i den daglige deltakelsen og modereringen, og hvordan man selv oppfører seg når man deltar i en offentlig samtale. Dette er et ansvar den enkelte må ta.

### 8.8.9 Anonymitet bør være unntaket i offentlig debatt

Kommisjonen er i mandatet blant annet bedt om å drøfte spørsmål om kryptering og anonymitet i forbindelse med tiltak som skal «sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten». Dette er omfattende spørsmål og kommisjonen vil i det følgende begrense seg til å komme med noen overordnede betraktninger.

Spørsmålet om anonymitet innebærer et reelt dilemma. Anonym sjikane, mobbing og lignende er utvilsomt et problem, selv om det er vanskelig å fastslå hvor stor betydning selve anonymiteten har for omfanget av problemet.<sup>135</sup> Samtidig er anonymitet noen ganger nødvendig for at ytringer skal kunne offentliggjøres.

I autoritære regimer er det åpenbart viktig at det finnes en mulighet til å ytre seg anonymt. Også i Norge kan anonyme ytringer være nødvendige. Situasjonen der noen varslers til mediene eller opptre som kilder, er typiske eksempler. Her vil retten til anonymitet være beskyttet av kildevernet.<sup>136</sup>

I rammen av spørsmålet om ansvar for ytringer på nettet, kan det diskuteres hvorvidt plattformsselskap skal pålegges å begrense adgangen til å opptre anonymt. Det foreliggende forslaget til forordning om digitale tjenester (DSA) fastslår at brukerne har rett til å opptre anonymt på nett. Samtidig vil kravene til selskapene gjøre det lettere å rapportere innhold og å kreve begrunnede svar fra selskapene som driver sosiale medier-plattformer og lignende. Dette vil også gjelde for anonyme ytringer og vil tydeliggjøre ansvaret plattformsselskap har for innholdet de tilrettelegger for.

Kommisjonen har ikke vurdert om det er nødvendig med ytterligere lovendringer angående anonymitet. Et generelt forbud mot anonymitet på nettet er ikke ønskelig og heller ikke mulig å håndheve. Kommisjonen mener likevel anonymitet bør være unntak i den åpne, offentlige debatten i Norge. De som driver plattformene som tilrettelegger for debatt, har et ansvar for å legge til rette for en debatt som ikke domineres av sjikane og personangrep. Da er krav om å diskutere under fullt navn et naturlig utgangspunkt.

<sup>135</sup> Jf. oversikt over studier i punkt 8.7.1.

<sup>136</sup> Se redegjørelse og vurderinger i kapittel 12.



### 8.8.10 Kryptering bør ikke forbys

Kryptering er en teknologi som er sentral for å sørge informasjonssikkerhet i en lang rekke sektorer. Sett i lys av ytringsfriheten er kryptering viktig for folk som har et reelt behov for å kunne kommunisere uten å overvåkes fra myndighetene eller aktører med onde hensikter. Dette gjelder store deler av verdens befolkning som lever i diktaturer eller autoritære regimer. Ikke minst gjelder det i krigssoner.

Også i liberale, åpne demokratier som det norske, har det vært en økende bekymring for statlig overvåkning, ikke minst i lys av avsløringene fra den amerikanske overvåkningsvarsleren Edward Snowden og andre. Dette har ført til en økt bruk av kryptering for utveksling av informasjon.

Samtidig brukes teknologien i utstrakt grad av aktører som selv har onde hensikter, til narkotika-handel, planlegging av terrorisme, spredning av overgrepsmateriale og annen kriminalitet.

Det har vært en rekke debatter om og forslag fra myndigheter i flere land om å regulere eller forby ulike typer kryptering de siste årene. I 2015 behandlet et utvalg om digital sårbarhet (Lysnetutvalget) spørsmålet i Norge. Utvalget anbefalte at myndighetene ikke regulerer eller forbyr bruk av kryptografi i Norge og ba norske myndigheter om aktivt å arbeide mot regulering og forbud internasjonalt. Utvalget argumenterte med at reguleringer i liten grad vil hindre uærlige aktører fra å bruke teknologien, men at reguleringer vil ramme vanlige norske borgere, virksomheter og myndighetene selv.<sup>137</sup>

Ytringsfrihetskommisjonen slutter seg til denne vurderingen og understreker at de klare fordelene ved kryptering som en del av ytringsfrihetens infrastruktur ikke må undervurderes. Det finnes en rekke legitime grunner for å ville kommunisere uten fare for å bli overvåket.

## 8.9 Kommisjonens anbefalinger til tiltak

### 8.9.1 Prioriter arbeidet med å innlemme DSA i norsk lov

Forordningen om digitale tjenester (DSA) er et ambisiøst forsøk på å lage en helhetlig regulering av plattformsselskaperens ansvar for innhold på

<sup>137</sup> NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. Pkt. 23.8.

nett. Det er krevende å vurdere hvor effektivt regelverket blir før det er vedtatt.

Etter å ha studert utkastene til forordningen og debatten rundt utformingen av regelverket, er kommisjonens vurdering at DSA synes å være et skritt i riktig retning for å sikre bedre rammevilkår for ytringsfriheten på nettet i Norge.

Som ikke-medlem av EU har Norge i begrenset grad hatt mulighet til å påvirke selve lovteksten til DSA. Kommisjonen anbefaler regjeringen å prioritere arbeidet med å få DSA innlemmet i EØS-avtalen og implementert i norsk lov. Målet bør være at en norsk lov som implementerer forordningen er på plass når DSA trer i kraft.

### 8.9.2 Følg opp DSA med effektivt tilsyn

Skal DSA bli en effektiv regulering, er velfungerende tilsynsordninger avgjørende. Når DSA innlemmes i norsk lov, må norske myndigheter opprette en ny tilsynsfunksjon, kalt Digital Services Coordinator i forordningen, som skal føre tilsyn i samarbeid med andre lands tilsynsorganer og EU-kommisjonen. Ytringsfrihetskommisjonen har ikke tatt stilling til hvordan dette tilsynet konkret bør utformes, men understreker viktigheten av at det opprettes tilsyn som har ressurser og kompetanse til å håndtere et komplekst regelverk som angår svært store markedsaktører og teknologier som utvikler seg i stort tempo.

Kommisjonen anbefaler også at det gjøres en gjennomgang av eksisterende tilsynsfunksjoner og av hvordan offentlige myndigheters organer virkemiddelapparat best kan rigges for å sikre robust beredskap og motmakt til utfordringene digitaliseringen innebærer.

Det er naturlig at de nordiske landene samarbeider om en felles tilnærming til hvordan DSA kan håndheves på en effektiv måte, samt gjør erfaringsutveksling. Den danske regjeringen erklarte i februar 2022 at den ville ta initiativ til å samle en gruppe «likesinnede land» for å jobbe for «større demokratisk kontroll og gjennomsiktighet hos selskapene og at «algoritmene deres understøtter den demokratiske samtale».<sup>138</sup> Et slikt samarbeid bør norske myndigheter slutte seg til, selv om formålsbeskrivelsen i det danske utspillet er ganske generell.

<sup>138</sup> Dette ble fulgt opp våren 2022 med etablering av en midlertidig «tankesmie» med nordiske deltakere som skal levere en rapport første halvår 2023. <https://www.norden.org/no/news/ny-nordisk-tankesmie-gransker-teknologikjempenes-innflytelse>

### 8.9.3 Kartlegg muligheten for tilpasninger ved implementeringen av DSA

Kommisjonen vil trekke fram behovet for kontroll med den norskspråklige delen av plattformsselskapenes virksomhet. Det inkluderer blant annet innsynsrapporter om nasjonale forhold, krav om åpenhet rundt bruk av moderatorer i Norge og en juridisk ansvarlig kontaktperson for innhold i Norge.

Myndighetene bør vurdere i hvilken grad DSA slik den foreligger åpner for denne type innsyn og tilsyn. Videre bør myndighetene kartlegge muligheten for tilpasninger. Muligheten for å tilpasse en forordning i norsk rett er svært begrenset. Utgangspunktet er at forordningen skal inkorporeres som sådan, og DSA legger opp til en totalharmonisering av regelverket.

Forordninger kan allikevel åpne for nasjonale regler som spesifiserer, utfyller eller gjør unntak fra reglene. Kommisjonen anbefaler at regjeringen i forbindelse med implementeringen av DSA kartlegger rommet for nasjonal tilpasning i forordningen, og at rommet for tilpasninger utnyttes slik at man får en så sterk kontroll med plattformsselskapene som mulig når det gjelder åpenhet om norske forhold.

### 8.9.4 Åpenhetsloven som verktøy for økt innsyn i plattformsselskapene

DSA vil pålegge de største plattformsselskapene å gjøre risikovurderinger av eventuelle negative samfunnseffekter produktene deres kan innebære. I Norge er store virksomheter allerede forpliktet til å gjøre lignende vurderinger gjennom åpenhetsloven som trådte i kraft 1. juli 2022.

Kommisjonen er opptatt av å sikre sterkest mulig innsyn i de store plattformsselskapenes virksomhet også i en nasjonal, norsk kontekst. Åpenhetsloven kan være et slikt verktøy. Det kan være utfordringer knyttet til dette, i og med at DSA er utformet som en forordning (se nærmere i 8.8.5). Kommisjonen anbefaler derfor at åpenhetslovens potensiale avklares nærmere i forbindelse med implementeringen av DSA.

Det er ikke tvil om at negative konsekvenser av selskapers virksomhet for ytringsfriheten er omfattet av det åpenhetsloven skal regulere. Det som er mer tvilsomt slik loven er avgrenset i dag er om den kan anvendes på selskapene med størst innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge. Kommisjonen anbefaler derfor at åpenhetslovens virkeområde endres slik at de store plattformsselskapene omfattes av loven. Kommisjonen er

klar over at virkeområdets utstrekning skal ivareta flere hensyn, herunder koordinering med regnskapsloven.<sup>139</sup>

En mulig løsning kan være å «snu» vurderingen i § 3 a) andre setning om forholdet mellom morselskaper og datterselskaper, slik at man også for norske datterselskaper skal inkludere morselskaper i vurderingen av om vilkårene er oppfylt. En slik endring vil innebære et annet system enn regnskapslovens system, og det kan etter omstendighetene være utfordrende for kontrollmyndighetene å vurdere et utenlandsk morselskaps økonomiske forhold og antall ansatte.

Samtidig mener kommisjonen at det faktum at Facebook Norway AS ikke omfattes av loven, illustrerer svakhetene ved dagens ordning (jf. punkt 8.8.5). Det er også en illustrasjon på at det ikke nødvendigvis vil være så krevende å ta stilling til om en virksomhet er omfattet av loven selv om man inkluderer morselskapet i vurderingen. For øvrig vil en slik endring ivareta hensynet til å skjærme mindre virksomheter, som ble vektlagt i lovens forarbeider.

Kommisjonen fremmer ikke et konkret forslag til utforming av ny lovbestemmelse, men anbefaler at spørsmålet utredes og at det settes i gang arbeid med å endre loven slik at de selskapene med størst innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge i dag, omfattes av loven.

Der loven kan anvendes, oppfordrer kommisjonen organisasjoner, forskere og andre til å bruke åpenhetsloven for å få bedre innsikt i hvordan de globale plattformsselskapene påvirker ytringsfrihet og samfunnsdebatt i Norge. Loven gir alle rett til å stille spørsmål og kreve informasjon. Dette kan tvinge fram intern selvrefleksjon og innsyn i selskapene. Kommisjonen vil også oppfordre Forbrukertilsynet, som skal føre tilsyn med at bestemmelsene i loven overholdes, til å kontrollere at plattformsselskapene inkluderer ytringsfriheten i sine aktsomhetsvurderinger.

Videre bør myndighetene initiere en prosess for å utvikle retningslinjer for selskapsgjennomgang («due diligence») i regi av OECD om hvordan plattformsselskap skal håndtere hensynet til ytringsfriheten. Slike sektorspesifikke vurderinger er utarbeidet for flere sektorer, men ikke for plattformsselskap. I dette arbeidet kan norske myndigheter med fordel alliere seg med de andre nordiske landene.

<sup>139</sup> For dette og de følgende henvisningene til forarbeidene, se Prop. 150 L (2020–2021) punkt 7.3.3.

### 8.9.5 Bruk eierinnflytelsen i oljefondet

Det norske oljefondet (Norges Bank Investment Management, NBIM) sitter på betydelige eierposisjoner i flere av verdens største plattformsselskaper. Ved inngangen av 2022 var de fire største aksjeinvesteringene til fondet alle i selskaper som har stor innvirkning på ytringsfrihetens infrastruktur og rammevilkår i Norge: Apple, Microsoft, Alphabet (Google) og Amazon.<sup>140</sup>

NBIM var på samme tidspunkt den tiende største eieren i Meta.<sup>141</sup> Riktignok utgjorde eierandelen bare drøyt én prosent, og eierskapet er strukturert slik at Mark Zuckerberg har flertallet av de stemmeberettigede aksjene – selv om han bare eier 14 prosent av selskapet. Dermed gir NBIMs andel liten formell makt. Men på grunn av NBIMs totale størrelse og NBIM som aktør, har fondet en reell makt som gjør at det blir lyttet til – ikke minst ved avstemningene på de årvisse generalforsamlingene.

Om NBIM forvalter denne posisjonen på en tilstrekkelig prinsipiell måte, har vært gjenstand for mange debatter. Ett eksempel er at fondet i 2018 stemte mot et forslag på generalforsamlingen til Meta om at selskapet skulle lage en rapport som kunne gi «detaljert informasjon om virkningen av nåværende falske nyhetsstrømmer og styrings-systemer på den demokratiske prosessen, ytringsfrihet og samfunnet».<sup>142</sup>

Det har vært mange debatter om hvorvidt NBIM skal brukes som politisk instrument gjennom eierskap i ulike saker. Fondet har uansett store muligheter for påvirkning gjennom hvordan det direkte forvalter sine eierposisjoner og hvordan de stemmer på generalforsamlingene. Etikkrådet er dessuten oppnevnt for å vurdere om fondets investeringer er i strid med de etiske retningslinjene til Statens pensjonsfond utland.

Kommisjonen legger til grunn at fondet tar hensyn til ytringsfrihet som den grunnleggende menneskerettigheten denne er. Det vil være

underlig å se bort fra at den norske staten sitter på store eierposisjoner i selskaper som har stor påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter globalt. Ytringsfrihet bør være en sentral del av vurderingsgrunnlaget når fondet bruker sin eierposisjon, blant annet gjennom stemmegivning på generalforsamlinger. Åpenhet og ytringsfrihet bør også være et tema for NBIMs forventningsdokumenter til selskapene de investerer i.

### 8.9.6 Legg til rette for mer forskning på plattformenes effekter

Debattene om hvordan arenaer som Facebook, Youtube, Twitter og Tiktok med flere påvirker den offentlige samtalen, er preget av sterke antakelser og hypoteser om alt fra til psykisk uhelse og avhengighet til radikaliserings og polarisering.

Slik forskningsgjennomgangen i kapittel fem har vist, er studiene av disse fenomenene langt mer usikre enn debattene kan gi inntrykk av. Det skyldes delvis at det er grunnleggende krevende å finne tydelige, empiriske svar når man undersøker komplekse, sosiale fenomen. Det skyldes også at det er vanskelig å få tilgang til data som kan gi bedre underlag for å vurdere hvordan plattformenes innretning og algoritmer faktisk virker. Strengt forskningsetiske rammer vanskeliggjør dessuten studier av persondata.

DSA vil gi tilgang på data som kan bedre kunnskapsgrunnlaget for debattene framover. Myndighetene bør legge til rette for en sterkere satsing på forskning som bruker disse dataene og utvikler datadrevne metoder for å skape bedre innsikt om plattformsselskapenes effekt på norsk offentlighet. Dette bør særlig sees opp mot prioriteringen av Forskningsrådets bevilgninger.

### 8.9.7 Anbefalinger til tiltak oppsummert

Offentlige myndigheter bør:

- Prioritere arbeidet med å innlemme DSA i EØS-avtalen og norsk lov.
- Klargjøre hvilket handlingsrom som finnes for nasjonal tilpasning i DSA og bruke handlingsrommet til å styrke muligheten for innsyn i og kontroll med plattformenes virksomhet i Norge gjennom nasjonale presiseringer av loven.
- Sørge for effektivt og koordinert tilsyn av plattformsselskapene gjennom DSA og supplerende nasjonal lovgivning.
- Gjøre en vurdering av eksisterende tilsynsfunksjoner og hvordan forvaltningen koordine-

<sup>140</sup> Aksjeverdiene var ved inngangen av 2022 fra 121 til 216 milliarder kroner, eierandelen mellom 0,81 og 0,95 prosent. Meta var nummer seks på lista, jf. oversikt hos NBIM. <https://www.nbim.no/no/oljefondet/investeringene/#/2021/investments/equities>

<sup>141</sup> CNN. *Meta Platforms Inc.* Oversiktside, hentet ut januar 2022. <https://money.cnn.com/quote/shareholders/shareholders.html?symb=FB&subView=institutional>

<sup>142</sup> Heller ikke et aksjonærforslag om å lage en rapport om omfanget av Metas lobbyvirksomhet, fikk NBIMs støtte. Løken Stavrum, K. (2018, 8. mai). Heller ikke Oljefondet ville rydde opp i Facebook. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/medier/sosiale-medier/heller-ikke-oljefondet-ville-rydde-opp-i-facebook/2-1-331607>

- rer arbeidet med oppfølgingen av plattform-selskapene.
- Bidra til et nordisk samarbeid for større demokratisk kontroll av plattform-selskapene.
  - Vurdere åpenhetsloven opp mot DSA og endre loven slik at den kan brukes på plattform-selskapene.
  - Ta initiativ til å utarbeide OECD-veileder for plattform-selskap som kan brukes i arbeidet med åpenhetsloven.
  - Sikre at ytringsfrihet blir en sentral del av vurderingsgrunnlaget når eierinnflytelsen gjennom oljefondet forvaltes.
  - Sikre et forskningsløft for å bedre kunnskapen om plattformenes påvirkning på det norske samfunnet.

## Kapittel 9

# Desinformasjon og feilinformasjon

### 9.1 Innledning

Bekymringen for spredning av usann informasjon er ikke ny. Men internett har gjort det enklere enn før å spre propaganda, løgn og feilinformasjon til et større publikum enn for få år siden. Sosiale mediers algoritmer forsterker distribusjonen av de publiseringsene som skaper mest engasjement. Dette er ofte gunstig for dem som ønsker å spre det som gjerne kalles falske nyheter.

Hvis folk ikke lenger kan skille mellom fakta og fiksjon, mellom sant og falskt, utgjør det en alvorlig trussel for ytringsfriheten. Alle ytringsfrihetens begrunnelser svekkes hvis vi ikke lenger kan stole på vesentlige deler av den informasjonen vi mottar:

Den frie meningsdannelsen forutsetter tilgang til pålitelig informasjon. Søken etter sannhet blir umulig dersom vi ikke kan fastslå hva som er sant og usant i det vi bygger våre vurderinger på. I verste fall kan dette utgjøre en trussel mot demokratiet.

I mandatet blir kommisjonen bedt om å foreslå «tiltak mot manipulering av, og svekkelse av tilliten til, det offentlige rom gjennom desinformasjon, påvirkningskampanjer osv.» I dette kapitlet diskuteres først de ulike begrepene som brukes om slik manipulering. Den videre analysen tar hovedsakelig for seg desinformasjon og påvirkningskampanjer, men det er ikke kun målrettede forsøk på å villedde som kan være skadelige. Vi diskuterer også hvordan feilinformasjon og konspirasjonsteorier som fremmes i god tro kan gjøre skade på ordskiftet.

Sentralt for vurderingene er hvilket skadepotensial ulike former for manipulering har, hva som påvirker dette potensialet og hvor utsatt Norge er. Kommisjonen redegjør for hva vi vet om omfanget av særlig desinformasjon i Norge i dag, samt hvilke tiltak som gjøres i Norge og sammenliknbare land. Til slutt følger kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

#### Boks 9.1 Begrepsliste

*Feilinformasjon:* Feilaktig informasjon som spres uten skadehensikt.

*Desinformasjon:* Bevisst villedning som spres for å skade.

*Skadelig informasjon (malinformation):* Sann informasjon som spres for å skade.

*Falske nyheter:* Feil- eller desinformasjon presentert i et nyhetsformat.

*Bullshit:* Informasjon som spres uten at avsender bryr seg om hvorvidt den er sann eller ikke.

*Konspirasjonsteori:* Påstand om at gale ting i verden skyldes skjulte sammensvergelses.

*Propaganda:* Bevisst manipulerende kommunikasjon.

*Påvirkningsoperasjon:* Koordinert bruk av fordekte metoder for å påvirke folk.

### 9.2 Begrepsavklaringer

Mange ulike begreper brukes for å beskrive usannheter i den offentlige debatten: Falske nyheter og 'fake news', desinformasjon, påvirkningsoperasjoner, feilinformasjon, propaganda, konspirasjonsteorier med mer. Disse brukes ofte om hverandre, men beskriver samtidig ulike og til dels overlappende fenomen.

Et nyttig utgangspunkt er skillet mellom feilinformasjon, desinformasjon og skadelig informasjon (mis-, dis- og malinformation) som tre hovedkategorier:<sup>1</sup>

Feilinformasjon er når feilaktig informasjon spres uten at det er ment å skade. Desinformasjon

<sup>1</sup> Wardle, C. og Derakshan, H. (2017). Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. *Council of Europe report DGI(2017)09*. Side 5–7.

er bevisst villedning med hensikt om å skade. Skadelig informasjon (malinformation) beskriver spredning av sann informasjon for å skade, for eksempel lekkasjer av private opplysninger som legetjener eller bankkontonummer.

Det sentrale begrepet i Ytringsfrihetskommisjonens mandat er desinformasjon. Det finnes en rekke mer utførlige definisjoner av hva dette er. En ekspertgruppe leverte følgende definisjon til EU-kommisjonen i 2018:

«Usann, upresis eller misvisende informasjon som er fabrikkert, presentert eller spredd med den hensikt å skade offentligheten eller skape profitt.»<sup>2</sup>

Det sentrale elementet for å avgjøre hva som er desinformasjon, er altså intensjonen. Det må foreligge en hensikt om å skade (eller tjene penger).

Men mye av informasjonen som gjerne omtales som desinformasjon, spres enten uten at avsenderen er klar over at informasjonen er feilaktig, eller uten å ha noe ønske om å villed. Dette kan gjelde alt fra konspirasjonsteorier til rykter og dårlig journalistikk. Dette er feilinformasjon, men ikke desinformasjon.

Selv om intensjon er et viktig skille, har begrepsbruken flere utfordringer. Å fastslå hva som er sant, er krevende i seg selv. Det er heller ikke så lett å vite eller avdekke hva avsenderens intensjoner eller motiver er. Innimellom er ikke avsenderen interessert i sannheten, og bedriver det filosofen Harry Frankfurt kaller *bullshit*: formidling av opplysninger eller påstander uten å være interessert i hvorvidt de er sanne eller ikke.<sup>3</sup>

Falske nyheter kan forstås som en underkategori av feil- eller desinformasjon: Dette er også usann eller misvisende informasjon, presentert som nyheter. Nyhetsformatet blir her misbrukt for å skape troverdighet om falsk informasjon som ikke har gjennomgått vanlig journalistisk kvalitetskontroll. Begrepet har fått omfattende oppmerksomhet, men er senere blitt både brukt og misbrukt som et retorisk våpen mot meningsmotstandere, særlig av enkelte politikere som setter merkelappen «fake news» på opplysninger eller påstander de ikke liker.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> European Commission (2018). *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation.*

<sup>3</sup> Frankfurt, H.G. (2005). *Om Bullshit*. Krakiel.

<sup>4</sup> Kalsnes, B. (2019). *Falske nyheter. Løgn, desinformasjon og propaganda i den digitale offentligheten*. Cappelen Damm Akademisk.

Des- og/eller feilinformasjon er ofte en sentral del av konspirasjonsteorier, som kan defineres som en forklaringsmodell som går ut på at ting som er galt i verden skyldes at mektige grupper i hemmelighet sammensverger seg for å fremme sin egen, skjulte agenda.<sup>5</sup> Ofte er det ikke snakk om teorier i ordets egentlige betydning, men heller det man kan kalle konspirasjonspåstander eller konspirasjonssnakk.<sup>6</sup>

Desinformasjon er beslektet med propaganda, som kan defineres som bevisst manipulering av folks følelser og tanker ved hjelp av sterke virkemidler for å fremme bestemte oppfatninger og handlingsmønstre.<sup>7</sup> De to begrepene brukes ofte synonymt, men propaganda behøver ikke være desinformasjon. Også sann informasjon kan brukes for å manipulere folks følelser og tanker.<sup>8</sup>

Desinformasjon kan være et verktøy i påvirkningsoperasjoner. Heller ikke begrepet påvirkningsoperasjon er uproblematisk å definere. Påvirkningsoperasjoner skjer hele tiden, i alt fra reklame til politisk retorikk. PR-rådgivning og lobbyisme er også former for påvirkningsoperasjoner, som også kan skje i det skjulte.

Når begrepet påvirkningsoperasjon brukes om desinformasjon, beskriver det en aktørs koordinerte bruk av illegitime og fordekte metoder for å påvirke meninger og virkelighetsoppfatninger hos enkeltpersoner eller grupper uten at disse er klar over dette.<sup>9</sup>

Det er ikke alltid lett å kategorisere spredning av usannheter. Spredningen av påstander om at covid-19-pandemien skjedde gjennom 5G-stråling, er et av mange eksempler: Det er mulig at flere av de som spredde slike påstander oppriktig trodde at dette var et faktum og ønsket å advare og redde folk fra å bli syke. I så fall kan dette vanskelig kalles desinformasjon. Skadepotensialet til slik feilinformasjon kan være stort likevel.

I den videre framstillingen vil feilinformasjon brukes som en samlebetegnelse for spredning av usann eller villedende informasjon der det ikke er opplagt hvilken intensjon avsenderen har. Des-

<sup>5</sup> Jf. definisjon av konspirasjonsteori i *Store norske leksikon* (u.d.), hentet ut 16. juni 2022. <https://snl.no/konspirasjonsteori>

<sup>6</sup> Dyrendal, A. og Emberland, T. (2020). *Hva er konspirasjonsteorier*. Universitetsforlaget og Strømmen, Ø. (2021). *Gift-pillen*. Res Publica.

<sup>7</sup> Jf. definisjon av propaganda i *Store norske leksikon* (u.d.), hentet ut 16. Juni 2022. <https://snl.no/propaganda>

<sup>8</sup> For mer om de to begrepene, se Kalsnes, B. (2019), kapittel 3.

<sup>9</sup> Jf. definisjonen i Sivertsen, E.G. mfl (2022). Uønsket utenlandsk påvirkning? – kartlegging og analyse av stortingsvalget 2021. *FFI-Rapport 21/02746*. S. 11.

informasjon brukes når det er snakk om informasjon med skadehensikt. Det varierer hvilke begrep som er brukt i spørreundersøkelser og forskning.

### 9.3 Skadepotensial og omfang i Norge

#### 9.3.1 Ulike typer skade

Desinformasjon, feilinformasjon og konspirasjonsteorier har et betydelig skadepotensial. Skadevirkningene kan deles inn i ulike kategorier for å gi en oversikt over hvorfor dette er et samfunnsproblem som må tas på alvor. Kategoriene illustrerer også at det finnes ulike typer aktører og motivasjoner bak spredning av usanne opplysninger. Dette har følger for hvilke tiltak som bør diskuteres.

I det følgende gis først en oversikt over undersøkelser som indikerer hva folks oppfatninger er om det generelle omfanget av ulike typer potensielt skadelig informasjon i Norge. Undersøkelsene som omtales, gjelder fenomen som omtales som både desinformasjon, feilinformasjon, falske nyheter og konspirasjonsteorier. Dette presiseres underveis.

Videre vurderes tre hovedkategorier av skadetyper: Demokratisk, fysisk og økonomisk skade. Det gis en oversikt over hva som er kjent om omfang av de ulike skadetyperne i Norge. Siden kommisjonens mandat er å utrede ytringsfrihetens kår i Norge, omtales primært eksempler fra Norge og i mindre grad andre land.

#### 9.3.2 Generelt omfang i Norge

Falske nyheter framstår ikke som et stort problem for majoriteten av befolkningen i Norge. Nordmenn flest har ikke en generell mistro til informasjonsinfrastrukturen eller et synkende nivå av tillit til mediene. Dette er hovedkonklusjonen i den ferskeste studien som er gjort av folks syn på såkalt falske nyheter i Norge.<sup>10</sup>

Riktignok sier en betydelig andel av befolkningen at de jevnlig kommer over det de mener er usanne nyhetsartikler. 44 prosent svarte at de hadde fått «tilsendt, eller kommet over falske eller usanne nyheter» på nettet i løpet av det siste året, viste en spørreundersøkelse fra Medietilsynet i

2021. 68 prosent hadde opplevd «å komme over informasjon de var i tvil om var sann».<sup>11</sup>

Dette betyr ikke at artiklene folk viser til er desinformasjon. De trenger heller ikke være usanne. Publikumsstudier har vist at folk gjerne kaller nyheter de ikke tror på, for falske nyheter. Hva de tror på, vil ofte være knyttet til tillit til mediene generelt, til politiske institusjoner og politisk ståsted.<sup>12</sup>

Bekymringen for falske nyheter er relativt lav i befolkningen, konkluderte en studie fra Institutt for samfunnsforskning i 2022. Kun to av ti sier de ofte er bekymret for om nyhetene de leser er falske.<sup>13</sup> Det samme viste en internasjonal spørreundersøkelse i Reuters Digital News Report fra 2018. Representative utvalg i seks land ble spurt om de var urolig for ulike varianter av des- og feilinformasjon. De norske respondentene var minst bekymret uansett hva det ble spurt om.<sup>14</sup>

I Reuters Digital News Report for 2021 svarte 45 prosent av utvalget at de var bekymret for hva som var falskt og hva som var ekte når de leste nyheter på nettet.<sup>15</sup> I en undersøkelse blant 700 norske kommunikasjonsrådgivere i 2021, svarte en av fem at de mente feil- og desinformasjon er et «betydelig problem».<sup>16</sup>

Disse undersøkelsene sier noe om folks oppfatning av omfanget. Det er gjort enkelte studier som har forsøkt å kartlegge det reelle omfanget av desinformasjon i forbindelse med valg (se neste avsnitt). Det er også gjort enkelte kartlegginger av den faktiske spredningen av propaganda, feilinformasjon og konspirasjonsteorier i Norge.

Et aktuelt eksempel våren 2022 var en analyse Faktisk.no gjorde av hvordan det som ble omtalt som russisk propaganda rundt krigen i Ukraina ble spredt via norske nettsteder. Her skilte nett-

<sup>10</sup> Moe, H. mfl (2022). «Tillit til mediene. Falske nyheter og partiske journalister?» i Mangset, M., Midtbøen, A.H. og Thorbjørnsrud, K. (red.). *Ytringsfriheten i en ny offentlighet*. Universitetsforlaget. S. 113–133.

<sup>11</sup> Medietilsynet (2021). *Kritisk medieforståing i den norske befolkninga. Hovedrapport 2021*. Medietilsynet. Dette er omtrent samme tall som første gang Medietilsynet undersøkte dette i 2017.

<sup>12</sup> Moe, H. mfl (2022). S. 119

<sup>13</sup> Moe, H. mfl (2022). S. 119–120

<sup>14</sup> Landene var Norge, USA, Storbritannia, Østerrike, Tsjekkia og Bulgaria. Newman, N. mfl (2018). *Reuters Institute Digital News Report 2018*. Reuters Institute. Det ble ikke gjort tilsvarende sammenlikning i 2021-rapporten.

<sup>15</sup> Bjørgan, J. og Moe, H. (2021, 23. Juni). «Norway» I Newman, N. mfl. (2021). *Reuters Institute Digital News Report 2021*. Reuters Institute.

<sup>16</sup> Svardal, Y.G. (2021, 16. desember). Ny undersøkelse: En av fem kommunikatører har opplevd desinformasjon eller feilinformasjon. *Kom24*. <https://www.kom24.no/bente-kalnes-fake-news-hoyskolen-kristiania/ny-undersokelse-en-av-fem-kommunikatorer-har-opplevd-desinformasjon-eller-feilinformasjon/425955>



siden Steigan.no seg klart ut ved hyppigere enn andre nettsteder å spre russisk propaganda. Dette førte til en større offentlig debatt om nettsiden.<sup>17</sup>

En analyse fra Faktisk.no av drøyt 10 000 facebookinnlegg om vaksiner i perioden 2019–2020, viste at konspirasjonsteoretisk motiverte innlegg skapte klart mer engasjement (kommentarer, delinger osv.) enn saklig informasjon.<sup>18</sup> Faktisk.no har også kartlagt aktiviteten i ulike facebookgrupper som domineres av konspirasjonsteorier. Disse gruppene har til sammen flere tusen medlemmer.<sup>19</sup> I en analyse ble det fastslått at det i midten av 2020 eksisterte åtte større norske facebookgrupper som primært var viet motstand mot koronavaksiner. Disse hadde til sammen 39 000 følgere.<sup>20</sup>

Medlemstall i facebookgrupper gir ikke et presist mål på hvor utbredt troen på ulike konspirasjonsteorier faktisk er og hvorvidt fenomenet er blitt mer utbredt enn før. Dette er krevende å måle presist, og det finnes få kvantitative norske studier av dette.<sup>21</sup>

### 9.3.3 Demokratisk skade

#### 9.3.3.1 Valgpåvirkning, tillitstap og polarisering

Desinformasjon kan brukes strategisk som et våpen i informasjonskrigføring. Målrettede påvirkningskampanjer i sosiale medier kan få folk til å handle annerledes enn de ellers ville ha gjort,

<sup>17</sup> Glem, S.S. og Molnes, G. (2022, 25. mars). Slik spres russisk propaganda i norske alternative medier. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/06epg/slik-spres-russisk-propaganda-i-norske-alternative-medier>

<sup>18</sup> Dahlback, M.L. og Skiphann, S. (2020, 4. desember). Konspirasjonsteorier dominerer vaksinediskusjonen på Facebook. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/0g4px/konspirasjonsteorier-dominerer-vaksinediskusjonen-pa-facebook>

<sup>19</sup> Dahlback, M.L. og Skille, Ø.B. (2020, 21. september). Samles rundt mistillit til systemet. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/0v1m8/samles-rundt-mistillit-til-systemet> og Dahlback, M.L. (2021, 1. september). Dette er QAnon i Norge. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/z2q55/dette-er-qanon-i-norge>

<sup>20</sup> Dette betyr ikke at det er snakk om 39 000 ulike mennesker. Det kan være store overlapp i medlemskap mellom gruppene. Rasmussen, C.C. mfl (2020). Tracking anti-vaccine mobilization. *Common Consultancy og Analyse&Tal*.

<sup>21</sup> Det finnes enkelte undersøkelser av utbredelsen av typiske konspiratoriske forestillinger om jøder og muslimer. I en av dem hadde mellom 3,5 og 4 prosent av respondentene det forskerne kalte antisemittiske konspiratoriske forestillinger og 9–12 prosent det som ble kalt islamofobe forestillinger. Dyrendal, A. (2020). Conspiracy Beliefs about Jews and Muslims in Norway i Hoffmann, C. og Moe, V. (2020). *The Shifting Boundaries of Prejudice: Antisemitism and Islamophobia in Contemporary Norway*. Universitetsforlaget.

#### Boks 9.2 NRKs eksperiment om desinformasjon

Det vakte sterke reaksjoner da NRK-programmet Folkeopplysningen høsten 2019 gjennomførte et felteksperiment for å påvirke skolevalget ved Lillestrøm videregående skole. Formålet var å undersøke hvor sårbare folk var for påvirkning gjennom desinformasjon. Gjennom falske nyheter, falske brukerprofiler på sosiale medier og en valgomat, skulle elevene påvirkes til å stemme Senterpartiet. De falske artiklene satte de øvrige partiene i et dårlig lys og framhevet Senterpartiet som det beste alternativet. Statsminister Erna Solberg var blant kritikerne. Hun mente eksperimentet var «uakseptabelt» og at det utfordret NRKs troverdighet.

Eksperimentet hadde ingen signifikant effekt: Kun 24 av nærmere 400 stemmeberettede elever stemte på Senterpartiet ved skolevalget, en framgang på 1,1 prosentpoeng fra forrige valg. To masterstudenter som studerte eksperimentet i etterkant, mente det blant annet illustrerte at flerpartisystemer er vanskelige å manipulere gjennom desinformasjon. NRK-programmet ble i etterkant felt i Pressens faglige utvalg (PFU).

Kilder: Carlsen, H. (2019, 4. september). Folkeopplysningen forsøkte å manipulere skolevalg. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/folkeopplysningen-forsokte-a-manipulere-skolevalg-1.14686244>; Aagre, A. og Dizdareviz, N. (2020, 16. november). Vi har forsket på Folkeopplysningens forsøk på å manipulere skolevalget. Resultatet overrasket oss. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/mening/kronikk/i/Alllk3/vi-har-forsket-paa-folkeopplysningens-forsok-paa-manipulere-skolevalg> og Kalajdzic, P. (2019, 4. september). Solberg om NRK-eksperiment: – Hensikten helliger ikke middelet. *NRK*. [https://www.nrk.no/norge/solberg-om-nrk-eksperiment\\_-\\_-hensikten-helliger-ikke-middelet-1.14688514](https://www.nrk.no/norge/solberg-om-nrk-eksperiment_-_-hensikten-helliger-ikke-middelet-1.14688514)

for eksempel ved å stemme annerledes ved valg, eller la være å stemme. Slike kampanjer kan være del av det som kalles hybrid krigføring, der ulike konvensjonelle og ikke-konvensjonelle virkemidler kombineres.

Denne typen skadevirkning har vært mye debattert de siste årene. Valgkamper og politisk agitasjon handler i seg selv om å påvirke meningsdannelsen og endre atferd. Ideelt sett skal dette skje gjennom åpen debatt, der avsenderen er kjent og faktapåstander kan etterprøves. Desinfor-

masjon forurenses debattmiljøet, og er en trussel mot demokratiet og den frie meningsdannelsen.

Målet med påvirkningskampanjer, enten de er organisert av fremmede stater eller av enkeltindivider i landet der de pågår, trenger ikke å være så eksplisitt som å få folk til å stemme annerledes. Ofte kan målet rett og slett være å spre mistro, forvirring og kaos.<sup>22</sup>

Hvis vi ikke lenger tror på det vi leser, ser eller hører, kan det føre til et generelt tillitstap. Dette kan gå utover konkrete institusjoner, som valg-systemet og politikken og slik utgjøre en form for indirekte demokratisk ødeleggelse, eller økonomiske institusjoner, som i tilfellene der desinformasjon brukes til økonomisk svindel. Mediene kan også rammes dersom folk mister tilliten til informasjon generelt.<sup>23</sup> Et samfunn der tilliten til sentrale institusjoner er lav fra før, vil være særlig utsatt.

Et mer polarisert ordskifte med økt radikaliseringsring er ytterligere skader som kan kobles til spredning av feilinformasjon og konspirasjonsteorier. Dette kan forsterkes som følge av sosiale mediers logikk: Algoritmene programmeres gjerne for at brukerne skal tilbringe mest mulig tid der. Flere studier har vist at falsk informasjon spres raskere enn sann via sosiale medier.<sup>24</sup> Hvis mange eksponeres for stadig flere, og mer radikale, varianter av egne synspunkt (den såkalte ekkokammereffekten), kan de bli radikaliseret og befolkningen polarisert. Desinformasjon kan forsterke denne tendensen.<sup>25</sup>

### 9.3.3.2 Omfang av demokratisk skade i Norge

Studier som er gjort i Norge, viser ingen klare indikasjoner på at organisert desinformasjon så langt har påvirket valg i stor skala (demokratisk ødeleggelse):

<sup>22</sup> Petersen, M.B. mfl (2022). A «Need for Chaos» and the Sharing of Hostile Political Rumors in Advanced Democracies. *PsyArXiv Preprints*. DOI: 10.31234/osf.io/6m4ts.

<sup>23</sup> Se Moe, H. mfl. (2022). side 116–118 for mer detaljert analyse av hvordan tillit kan forstås. Se også Vaccari, C. & Chadwick, A. (2020). Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News. *Social Media + Society*. <https://doi.org/10.1177/2056305120903408>

<sup>24</sup> En studie av trafikken på Twitter mellom 2006 og 2017 påviste for eksempel at falske nyhetsmeldinger spredte seg seks ganger raskere enn ekte nyheter på plattformen, og raskt nådde et langt større publikum. Vosuoghi, S. mfl (2018). The spread of true and false news online. *Science Vol 359, Issue 6380*. S. 1146-1151. DOI: 10.1126/science.aap9559

<sup>25</sup> Se kapittel 5.5 for grundigere redegjørelse for disse fenomenene.

### Boks 9.3 Også norske journalister blir lurt

Mikrobloggtjenesten Twitter har gitt journalister lett tilgang til kilder, uten at journalistene trenger å snakke med kildene. Meldinger fra brukere på Twitter kan enkelt vises fram i nyhetsartikler på nettet, og dette gjøres daglig av norske medier. NRK Beta påviste i 2020 at minst åtte norske medier i løpet av 2016 og – 17 viderefremidlet twittermeldinger produsert av den russiske desinformasjonssentralen IRA (Internet Research Agency). Dette gjaldt blant annet VG, Dagbladet, NRK, TV2 og NTB. Presseforbundet oppfordret i etterkant til skjerpet kildekritikk. Pressens kildeutvalg anbefalte å utvide Vær Varsom-plakaten med en egen bestemmelse som pålegger mediene ekstra årvåkenhet ved bruk av sosiale medier som kilde, men det ble ikke fulgt opp.

Kilder: Grut, S. (2020, 3. mars). NRKbeta avslører: Alle store norske medier har blitt lurt av russiske troll-kontoer. *NRK Beta*. <https://nrkbeta.no/2020/03/03/nrkbeta-avslorer-alle-store-norske-medier-har-blitt-lurt-av-russiske-troll-kontoer/>

Både under lokalvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021 ble det undersøkt hvorvidt det fantes spor etter utenlandsk valgpåvirkning. Man fant ingen tegn på dette. Begge studier undersøkte aktivitet på Facebook og Twitter, samt redaksjonelle medier.

I 2021-studien fant forskerne ingen tegn til at utenlandske aktører hadde forsøkt å påvirke valgresultatet, valgdeltakelsen eller tilliten til valget. De fant derimot eksempler på at utenlandske, ikke-statlige aktører forsøkte å spre desinformasjon til et norsk publikum. Forsøkene fikk bare begrenset spredning og få interaksjoner på sosiale medier.<sup>26</sup>

Heller ikke i 2019 fant forskerne klare tegn på utenlandsk påvirkning. Det ble imidlertid påvist at aktører som tilsynelatende var norske brukere, deltok i mer skjulte og ytterliggående fora på nettet, at noen av disse inngikk i nettverk som systematisk overførte innhold fra ytterliggående nettsted til den bredere offentligheten og at de dempet retorikken sin når de kommuniserte i mer åpne fora. Forskerne kunne ikke påvise at dette

<sup>26</sup> Sivertsen, E.G. mfl. (2022).

var forsøk på bevisst spredning av desinformasjon.<sup>27</sup>

Sørlandsnyhetene er en norsk facebookside forskerne fanget opp i sin analyse av 2019-valget (se boks 9.4). Forskerne fant indikasjoner på organisert nettverksaktivitet for spredning og deling av innhold, hvor noen få superbrukere publiserte særdeles mange poster, blant annet via et nettverk med en stor mengde lukkede profiler. Forskerne fant forskjell i nettverksaktivitet før og etter valget, og de fant ingen ytterligere koblinger mellom superbrukerne og Sørlandsnyhetene da valget var over.<sup>28</sup>

Selv om det ikke er påvist utenlandske forsøk på å påvirke valg gjennom desinformasjonskampanjer i Norge, kan omfanget av feilinformasjon og konspirasjonsteorier like fullt påvirke demokratiet negativt gjennom tillitstap og polarisering.

Lite tyder imidlertid på at tillitstap er et akutt problem i Norge. Flere studier viser at det relativt sett er høy og ganske stabil tillit til politikere og det politiske systemet.<sup>29</sup> Det samme gjelder for rettsvesenet.<sup>30</sup>

Tilliten er lavere til mediene enn til storting, domstoler og politi, men har økt markant de siste årene, ifølge én undersøkelse gjort over tid.<sup>31</sup> Ulike undersøkelser viser at tilliten varierer kraftig mellom ulike medier og at folk er jevnt over langt mer kritiske til innholdet på sosiale medier.<sup>32</sup>

Den politiske polariseringen kan sies å ha økt noe de siste årene, men det er ikke åpenbart at den er urovekkende høy. Kommisjonen drøfter

<sup>27</sup> Grøtan, T.O. m.fl. (2019). På leting etter utenlandsk informasjonspåvirkning. En analyse av det norske kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019. *Sintef Rapport 2019:01292*.

<sup>28</sup> Grøtan, T.O. m.fl. (2019) side 22–23.

<sup>29</sup> Se feks Respons (2020). *Tillitsbarometeret*. Respons Analyse og Segard, S.B. (2020). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet*. Institutt for samfunnsforskning. Det er rett nok svingninger, gjerne utløst av konkrete saker, jf. feks Lysberg, M. (2021, 16. desember). Kraftig fall i tilliten til politikerne etter pendlerbolig-avsløringene: – Dette er en sak som opprører. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/7d4dzw/kraftig-fall-i-tilliten-til-politikerne-etter-pendlerbolig-avsloringen>

<sup>30</sup> Se feks Kleven, Ø.(2016). Nordmenn på tillitstoppen i Europa. *SSB, Samfunnspeilet 02/2016* og Transparency International Norge (2021). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon*. Transparency International Norge. Også her kan aktuelle saker gi svingninger.

<sup>31</sup> Moe, H. mfl. (2022), side 121–126.

<sup>32</sup> Se Medietilsynet (2020). *Tillitsmåling for utvalgte norske medier fra Medietilsynet* og den årlige *Medieundersøkelsen* fra Nordiske mediedager.

#### Boks 9.4 Facebookside påvirket valg i Norge

Facebooksiden Sørlandsnyhetene fikk stor oppmerksomhet i etterkant av lokalvalget i 2019. Siden begynte som et alternativt nyhetsmedium om lokalpolitikken i Kristiansand, men ble etter hvert kjent for å spre feilinformasjon, grove beskyldninger og sjikanerende påstander særlig om lokalpolitikere i byen.

Fordi administratorene var anonyme og innholdsprodusentene sjelden fremsto med navn, var det vanskelig å nå fram med ønsker om rettelser og andre synspunkter. Kritikere ble gjerne kastet ut av gruppen. Siden hadde på det meste over 20 000 følgere og publiserte flere tusen innlegg før 2019-valget.

I valget fikk partiet Demokratene 13,4 prosent av stemmene, en framgang på 9,6 prosentpoeng og den nystartede Tverrpolitisk folkeliste fikk 5,5 prosent oppslutning. Framgangen ble i stor grad koblet til engasjementet i facebookgruppen. Blant dem som ble valgt inn for Demokratene var Nils Nilsen, som etter valget sto fram som en av hovedskribentene i facebookgruppen. «Det har vel så vidt meg bekjent i alle fall, ikke vært sånn at ei facebookside har klart å snu 20 prosent av byens innbyggere i valgsammenheng. (...) Så vi har oppnådd det vi ville», uttalte han til NRK i ettertid. Siden ble lagt ned i 2021.

Kilder: Røsvik, E. (2020, 16. juli). Vil fjerne kontroversiell Facebook-side: – En kreftbyll. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/jdoWlz/vil-fjerne-kontroversiell-facebook-side-en-kreftbyll> og Sællman, S.K. (2019, 2. oktober). Trump-metoder snudde Kristiansand på hodet – hva skjedde? [Podkast] *Forstå Norge, NRK*. [https://radio.nrk.no/podkast/forstaa\\_norge/1\\_ef15d556-9d99-4b38-95d5-569d996b3800](https://radio.nrk.no/podkast/forstaa_norge/1_ef15d556-9d99-4b38-95d5-569d996b3800)

polarisering i Norge mer inngående i kapittel 5.5.5.

PST gjorde følgende vurdering av påvirkningsforsøk i sin åpne trusselvurdering for 2021:

De siste årene har vi sett eksempler på påvirkning og påvirkningsforsøk i enkeltsaker i Norge. PST har så langt ikke sett omfattende påvirknings- eller desinformasjonskampanjer mot politiske prosesser her i landet. Vi bør likevel være forberedt på at utenlandske etterretningstjenester vil kunne forsøke å påvirke

opinionen og det politiske ordsiftet i Norge det kommende året.<sup>33</sup>

Kjente påvirkningsoperasjoner i andre land har vært foranlediget av datainnbrudd og lekkasjer av stjålet informasjon, såkalt «hack & release».<sup>34</sup> Slike datainnbrudd har skjedd også i Norge. Det mest kjente eksempelet er datainnbruddet hos Stortinget og andre offentlige institusjoner høsten 2020, som PST har attribuert til russisk etterretning. Det var frykt for at dette innbruddet hadde som mål å hente ut informasjon eller kompromitterende opplysninger som skulle brukes til å påvirke den offentlige debatten i forkant av stortingsvalget i 2021. Da arbeidet med denne utredningen ble sluttført, var det ikke kjent hvorvidt dette hadde blitt forsøkt. Studien som ble gjort av valgkampen fant ikke tegn til organiserte påvirkningsoperasjoner.<sup>35</sup> Våren 2021 ble Stortinget utsatt for et nytt datainnbrudd. Denne gang var regjeringens vurdering at innbruddet ble gjennomført fra Kina.<sup>36</sup>

I trusselvurderingen for 2022 trakk PST også fram konspirasjonsteorier knyttet til covid-19-pandemien som en mulig trussel, men understreket at det var lite sannsynlig at personer knyttet til miljøer som tror på slike konspirasjoner vil forsøke å gjennomføre terroraksjoner.<sup>37</sup>

### 9.3.4 Fysisk skade

Både terrorangrep og radikaliseringsoperasjoner kan kobles til feilinformasjon og konspirasjonsteorier. Det kan trekkes en klar kobling mellom usannheter og konspirasjoner på nettet og de to høyreekstreme terrorangrepene i Norge i 2011 og 2019. Begge gjerningspersoner hadde tilbrakt mye tid på å konsumere og dele slikt innhold.<sup>38</sup>

Terroristene hadde til felles at de identifiserte seg med en voldelig høyreekstremistisk overbevisning. I likhet med en rekke andre terrorister,

brukte de sosiale medier til å promotere angrepene sine, samtidig som de flagget en symbolsk tilhørighet med tidligere terrorister. Nettsider med lite moderering og stor grad av anonymitet har tiltrukket seg likesinnede som deler, sprer og skaper en ny type kollektiv ytre-høyre ideologi som kan defineres som cyberfascistisk og ekstremistisk.<sup>39</sup>

Ved nettsider og i sosiale medier som har nærmest null regulering eller tilsyn, slik som Telegram, Gab og Parler, kan ekstremister skape «trygge» rom for å dele dokumenter, voldelige filmer og bilder, konspirasjonsteorier og organisere og planlegge angrep.<sup>40</sup>

Samtidig er det krevende å skille årsakene til radikaliseringsoperasjoner fra hverandre. 22. juli-terroren er en illustrasjon. Anders Behring Breiviks ideologiske radikaliseringsoperasjon foregikk i stor grad i en alternativ offentlighet på nettet.<sup>41</sup> Samtidig har flere forklart radikaliseringsoperasjonen hans med forhold i barndom, oppvekst og psykiatri.<sup>42</sup>

Også vaksinemotstand kan utvikles via feilinformasjon og konspirasjonsteorier og føre til fysisk skade dersom lav vaksinegrad gjør at sykdommer får spre seg. Dette ble ikke minst demonstrert under covid 19-pandemien. Det mest kjente eksempelet i Norge er to dødsfall etter at covid-smitte ble spredd under en samling for vaksineskeptikere.<sup>43</sup>

Sammenhengene mellom spredning av feilinformasjon, konspirasjonsteorier og radikaliseringsoperasjoner er komplekse og samvirker med en rekke andre årsaksforklaringer. Det ligger utenfor kommisjonens mandat å utrede dette. I juni 2022 nedsatte regjeringen en egen ekstremismekommisjon som skal fremme anbefalinger for å

<sup>33</sup> PST (2021). *Nasjonal trusselvurdering 2021*. Politiets sikkerhetstjeneste.

<sup>34</sup> Hackingen av Demokratenes epostservere og påfølgende lekkasjer av informasjon før valget i 2016 er det mest kjente eksempelet.

<sup>35</sup> Sivertsen, E.G. mfl. (2022).

<sup>36</sup> Utenriksdepartementet (2021, 19. juli). Datainnbruddet i Stortingets e-postsystem. *Pressemelding fra Utenriksdepartementet*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/pm\\_datainnbrudd/id2866410/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/pm_datainnbrudd/id2866410/)

<sup>37</sup> PST (2022). *Nasjonal trusselvurdering 2022*. Politiets sikkerhetstjeneste.

<sup>38</sup> Kommisjonen går nærmere inn på sammenhenger mellom sosiale medier og radikaliseringsoperasjoner i kapittel 5.5.2.

<sup>39</sup> Thorleifsson, C. (2022). From cyberfascism to terrorism: On 4chan/pol/culture and the transnational production of memetic violence. *Nations and Nationalism*. 2022; Vol.28, issue 1: 287

<sup>40</sup> Se for eksempel Molla, R. (2021, 20. januar). Why right-wing extremists' favorite new platform is so dangerous. *Recode*. <https://www.vox.com/recode/22238755/telegram-messaging-social-media-extremists>

<sup>41</sup> Slik det er formulert av 22. juli-kommisjonen. Se NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Side 342. Samtidig påpeker kommisjonen: «Det er ikke noe enkelt én-til-én-forhold i radikaliseringsprosesser, men trolig snakk om en vekselvirkning mellom ideologiske og personlige faktorer» (fotnote 5, samme side).

<sup>42</sup> «Den mørke impulsen kom etter mitt syn fra barndommen, ikke fra kontrajihadistene», konkluderte for eksempel Aage Borchgrevink i boken *En norsk tragedie*. (2012, side 351).

<sup>43</sup> Hagen, K. og Ravndal, D. (2021, 11. april). Ytterligere en død med korona etter låve-møte på Gran. *NRK*. <https://www.nrk.no/inlandet/ytterligere-en-dod-med-korona-etter-lave-mote-pa-gran-1.15451713>



forbedre landets evne til å forebygge radikaliserings og framvekst av ekstremisme. Kommisjonen skal levere sin utredning innen utgangen av 2023.

### 9.3.5 Økonomisk skade

Å tjene penger er et utbredt motiv for å spre desinformasjon. Overskrifter basert på falske påstander, gir klikk på nettsider, og klikk gir annonseinntekter. En sentral årsak til at mange klikker på disse sakene, er rett og slett at de oppleves som nye, overraskende og spennende. Falske nyhetsaker kan også brukes for å drive aksjekurser opp og ned.<sup>44</sup> Blant de såkalte løgnfabrikkene som ble avdekket rundt presidentvalget i USA i 2016 var det flere nettsider som laget falske nyhetssaker for å tjene penger på annonsesalg gjennom klikk. Også i Norge lå flere nettstedet som Faktisk.no kalte løgnfabrikker på delingstoppen i sosiale medier i 2018. Dette var nettsider som produserer oppdiktete, spektakulære historier for å tjene penger på annonseinntekter.<sup>45</sup>

Desinformasjon brukes også i ren svindel. Et kjent fenomen i Norge de siste årene er såkalt bitcoinsvindel, der falske nyhetsartikler med kjente personer lokker folk til det som presenteres som investeringer i kryptovalutaen bitcoin. I virkeligheten lures folk til å gi fra seg kontoinformasjon slik at svindlerne kan tømme bankkontoen.<sup>46</sup> Det ble i 2019 forsøkt svindlet 200 millioner kroner hos DNB gjennom slike annonser.<sup>47</sup>

## 9.4 Hva påvirker skadepotensialet

### 9.4.1 Risikofaktorer

Selv om desinformasjon, konspirasjonsteorier og løgner har eksistert til alle tider, er det særlig muligheten til å spre disse i raskt tempo som har

<sup>44</sup> Det er anslått at falske nyheter-nettsider genererte 200 millioner dollar i annonseinntekter i 2019. Se Aral, S. (2020). *The Hype Machine*. HarperCollins. S. 52.

<sup>45</sup> Bergsaker, T. m.fl. (2018, 19. juni). Faktisk.no: Smirnoff-is og hai i Stavanger – løgnfabrikker laget Norges mest delte saker i mai. NRK. <https://www.nrk.no/norge/faktisk.no-smirnoff-is-og-hai-i-stavanger--lognfabrikker-laget-norges-mest-delte-saker-i-mai-1.14090166>

<sup>46</sup> Egeberg, K. (2020, 13. juli). Lars Monsen og NRK misbrukes i bitcoin-svindel. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/j1q8g/lars-monsen-og-nrk-misbrukes-i-bitcoin-svindel>

<sup>47</sup> Christensen, J. (2020, 17. januar). DNB stanset bedrageriforsøk for én milliard kroner. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/marked/svindel/terje-a-fjeldvar/bedrageri/dnb-stanset-bedrageriforsok-for-en-milliard-kroner/2-1-739456>

økt dramatisk med framveksten av internett og sosiale medier. Overveldende mengder informasjon er blitt tilgjengelig for de aller fleste. Dessuten er folks daglige tilgang til informasjon i stor grad styrt av algoritmer utviklet av selskap som tjener penger på markedsføring og derfor vil maksimere engasjement og spredning. Dette øker risikoen for skade.

Ikke alle samfunn er like sårbare. Den danske ytringsfrihetskommisjonen trakk fram fem kriterier for å vurdere et samfunns motstandskraft mot desinformasjon: Språkområdets størrelse, medborgernes kritiske sans og deres medieforbruk, utdanningsnivå og den politiske kulturen.<sup>48</sup> I en studie basert på en omfattende litteraturgjennomgang, identifiseres sju faktorer som delvis overlapper med kriteriene den danske kommisjonen trekker fram.<sup>49</sup> De sju faktorene er så blitt testet på datamateriale fra USA og 17 europeiske land inkludert Norge (se punkt 9.4.2). Denne studien tar særlig for seg desinformasjon, men er relevant også for å vurdere spredningspotensialet for feilinformasjon og konspirasjonsteorier. De sju faktorene er følgende:

#### *Polarisering i samfunnet*

Et polarisert og konfliktfylt samfunn er mer sårbart enn et samfunn der den politiske kulturen er mer konsensusorientert. Polarisering er et mangetydig begrep. En klassisk forståelse er at samfunnet er dypt splittet langs politiske skillelinjer (politisk polarisering). Valgsystemet er en viktig faktor her: Systemer med to store partier der vinneren tar alt, fremmer politisk polarisering. Polarisingen kan også være emosjonell snarere enn politisk – at folk ser ned på «den andre siden» og ikke tror på nyheter som ikke reflekterer eget ståsted (affektiv polarisering). Den klassiske oppskriften for en påvirkningsoperasjon er å utnytte eksisterende skillelinjer i samfunnet. Jo dypere polarisering, desto større potensial for å så mer splid.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Betænkning nr. 1573 (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommisjonen*. Justitsministeriet. S. 674–75.

<sup>49</sup> Humprecht, E., Esser, F. og Van Aelst, P. (2020). Resilience to Online Disinformation: A Framework for Cross-National Comparative Research. *The International Journal of Press/Politics Vol 25, Issue 3, 2020*. <https://doi.org/10.1177/1940161219900126>

<sup>50</sup> Se for eksempel Bergh, A. (2020). Påvirkningsoperasjoner i sosiale medier – oversikt og utfordringer. *FFI-Rapport 20/01694*.

### *Populistisk kommunikasjon*

Populisme og desinformasjon er begge fenomener som utnytter et verdensbilde der ondt står mot godt og hvor man forfekter anti-elitisme, mistro mot eksperter og støtte til konspirasjonsteorier. I omgivelser der populistisk kommunikasjon er utbredt, er folk mer sårbare for desinformasjon.

### *Tillit til mediene*

Hvilken tillit folk har til de etablerte, redaktørstyrte mediene er avgjørende for hvordan de vurderer informasjonen de mottar. Er tilliten lav, søker folk heller til alternative, mindre troverdige informasjonskilder og de vil være mer utsatt for desinformasjon.

### *Mediesystemets styrke*

Selv om redaktørstyrte medier ikke er fri for usannheter og overdrivelser, sikrer journalistikkens arbeidsform og etikk at informasjonen er kvalitetssikret. Jo flere som forholder seg til redaksjonelle, kvalitetssikrede medier, desto mindre blir gjennomslagskraften for desinformasjon. Dette fordrer et velfungerende mediesystem med en sterk allmennkringkaster, mediemangfold og en solid medieøkonomi. Særlig er en sterk allmennkringkaster viktig for å skape robusthet mot desinformasjon.

### *Fragmentering av publikum*

Digitaliseringen har økt tilbudet av ulike medier. Flere studier har funnet en sammenheng mellom antall alternative og nisjeorienterte medier, og hvor utsatt man er for desinformasjon. Samfunn hvor flere forholder seg til et begrenset antall samlende og allment respekterte medier, er mer robuste.

### *Annonsemarkedets størrelse*

Ren desinformasjon er ofte økonomisk motivert. Da er annonsemarkedets størrelse avgjørende: Et samfunn med mange mulige annonsemottakere vil være mer attraktivt enn et lite. Dette henger også sammen med språk: Færre personer kan produsere og lese desinformasjon på et lite utbredt språk. Det kommersielle potensialet i form av annonseinntekter er også langt mindre. Det vil dessuten være lettere å nå fram med rettelser av villedende informasjon. Språkområdets

størrelse kan derfor påvirke både tilbuds- og etterspørselssiden.

### *Bruken av sosiale medier*

Sosiale medier er den viktigste forsterkningskanalen for desinformasjon. Jo mer utbredt bruken av sosiale medier er, desto lettere er det for rykter og usannheter å bli spredt. Sosiale medier brukes ofte til underholdning snarere enn å oppsøke nyheter. Dermed deler folk lett informasjon uten å sjekke sannhetsgehalten. Samfunn som har en høy andel brukere av sosiale medier, vil være mer utsatt for desinformasjon.

### *Andre faktorer*

Flere faktorer kan tenkes å spille inn. Helt sentralt for motstandsdyktighet er folks kritiske medieforståelse («media literacy»). Begrepet handler om hvor godt rustet folk er til å tolke det de leser, ser og hører: Hvis mediebrukerne er i stand til å forholde seg kildekritisk, er de bedre i stand til å skille fakta fra fiksjon og sannhet fra løgn.

Den kritiske medieforståelsen henger tett sammen med utdanningsnivået i befolkningen, og innholdet i utdannelsen: En god allmennutdannelse som legger vekt på kritisk tenking, gjør folk mindre mottakelige for manipulasjon. Teknologisk kyndighet hos befolkningen vil være en annen beslektet faktor.

Et lands reelle og antatte geopolitiske betydning kan også spille inn: Hvor interessant er det for utenlandske aktører å påvirke offentligheten, debatten og valg i et gitt land – er det verdt innsatsen?<sup>51</sup>

En solid demokratisk infrastruktur er avgjørende. Jo bedre offentlighetens institusjoner fungerer, som medier, utdanning, kulturliv, sivilsamfunn osv, desto sterkere vil samfunnet være rustet mot des- og feilinformasjon.

Den demokratiske infrastrukturen består dessuten av flere enn disse institusjonene. En noenlunde velfungerende velferdsstat er av stor betydning. Framvekst av mistillit og konspirasjonsteorier skjer ikke løsrevet fra helt reelle politiske problemer i samfunnet. Hvis folk har et relativt godt liv, er det mindre sjanse for at mange kjøper et budskap om at noe er alvorlig galt fatt.

<sup>51</sup> Disse forklaringene trekkes fram av norske politikere som var respondenter i denne studien: Schia, N.N. og Gjesvik, L. (2020). Hacking democracy: managing influence campaigns and disinformation in the digital age. *Journal of Cyber Policy Vol 5 2020 issue 3*. S. 413–428. <https://doi.org/10.1080/23738871.2020.1820060>

### 9.4.2 Norges motstandsdyktighet

Sett opp mot de ulike faktorene som påvirker motstandsdyktighet, er Norge godt rustet for å håndtere desinformasjon, konspirasjonsteorier og lignende.

Studien som identifiserte sju sentrale faktorer for å vurdere motstandsdyktighet, testet disse faktorene mot data fra 18 vestlige demokratier. Norge havnet her i en gruppe med land i Nordvest-Europa som anses å ha høy motstandskraft og som foreløpig i liten grad er påvirket av problemene med desinformasjon. En gruppe med polariserte søreuropeiske land vurderes å ha langt større problemer (Hellas, Italia, Portugal og Spania). Aller verst stilt er USA, som regnes som det klart mest utsatte landet.<sup>52</sup>

Både samfunnsdebatt rundt og forskning på desinformasjon har vært sterkt påvirket av hendelsene i USA de siste årene. USA er foreløpig mer et unntak enn regelen blant vestlige demokratier.

Også når det gjelder faktorene som den danske ytringsfrihetskommisjonen trakk fram, skårer Norge godt. Norge er et lite språkområde, og det finnes få utenlandske aktører som behersker norsk.<sup>53</sup> Norge skårer jevnt over høyt i andelen av befolkningen som leser redaksjonelle medier jevnlig.<sup>54</sup> Den kritiske medieforståelsen later til å være på et høyt nivå, komparativt sett.<sup>55</sup> Allmennutdannelsen er god, og læreplanene legger stor vekt på å utvikle selvstendig og kritisk tenkning. Den politiske kulturen er lite polarisert og konfliktfylt: Selv om folk gjerne svarer at de mener Norge er blitt mer polarisert de siste årene, er det ikke åpenbart at dette er tilfelle.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Humprecht, E., Esser, F. og Van Aelst, P. (2020).

<sup>53</sup> Dette kan endres: Automatisert oversettelse gjør at påvirkningskampanjer snart kan bli vanskelige å avdekke selv om avsender ikke behersker språket. Utviklingen går senere for et lite språkområde, men den skjer. Se punkt 9.6 for ytterligere redegjørelse.

<sup>54</sup> Se kapittel 6.3 for dokumentasjon.

<sup>55</sup> Norge er ikke med i Media Literacy Index, som sammenlikner kritisk medieforståelse på tvers av europeiske land. De andre nordiske landene topper indeksen, Norge er antatt å ligge på samme nivå som disse. Medietilsynet utlyste vinteren 2022 et forskningsprosjekt som skal måle den kritiske medieforståelsen på tvers av de nordiske landene.

<sup>56</sup> Se kapittel 5.5.5 for dokumentasjon.

## 9.5 Desinformasjon i andre land

### 9.5.1 Desinformasjon i Danmark

Omfanget av desinformasjon og falske nyheter er forholdsvis lite, men det er en utbredt tendens til å overvurdere omfanget. Det var hovedkonklusjonen til den danske ytringsfrihetskommisjonen da den kartla omfanget av fenomenet våren 2020.<sup>57</sup>

Kommisjonen gjengir i sin rapport noen enkeltteksempler på bruk av automatiserte profiler (bots) og spredning av oppdiktete historier på sosiale medier, samt falske politiske annonser. Det ble ikke funnet bevis på påvirkningsforsøk utenfra rundt folketingsvalget i 2019. «Det er usannsynlig at Russland gjennomførte en omfattende påvirkningskampanje rettet mot det danske folketingsvalget i juni 2019», var vurderingen til Forsvarets etterretningstjeneste.<sup>58</sup>

Spørreundersøkelser indikerer at befolkningens oppfatning av omfanget ligger på omtrent samme nivå som i Norge. 53 prosent av befolkningen svarer at de støter på falske nyheter på sosiale medier daglig eller ukentlig.

### 9.5.2 Desinformasjon i Sverige

Det later til å være større bekymring for omfanget av desinformasjon i Sverige enn i Danmark og Norge: Den svenske sikkerhetstjenesten (Säpo) fastslo i sin årsberetning for 2019 at fremmede makter bedriver både åpen og skjult påvirkning mot Sverige. Dette skjer både nasjonalt, regionalt og lokalt, og Säpo trakk særlig fram trusler fra Russland og Kina.<sup>59</sup>

I en offentlig utredning om motstandskraft mot desinformasjon som ble publisert i september 2020, bemerker forfatterne at Sverige kan se ut til å være særskilt utsatt sammenliknet med andre europeiske land. De foreslår at dette kan forklares med Sveriges rykte som et land med «ekstremt progressive verdier». <sup>60</sup> Det er særlig den svenske innvandringsdebatten som får oppmerksomhet.

Det ble ikke funnet tegn til organiserte påvirkningsoperasjoner fra fremmede stater rundt det svenske riksdagsvalget i 2018. Men ifølge svenske valgmyndigheter forekom forsøk på å undergrave

<sup>57</sup> Betænkning nr. 1573 (2020), s. 680.

<sup>58</sup> Forsvarets Efterretningstjeneste (2018). Indblik. Vores viden og indsats – Danmarks sikkerhet. *Forsvarets Efterretningstjenestes beretning 2017–2018*. S. 50.

<sup>59</sup> Säkerhetspolisen (2019). *Årsbok 2019*. S. 18.

<sup>60</sup> SOU 2020:56 *Det demokratiska samtalet i en digital tid Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat*. Kulturdepartementet. S. 86.



tilliten til valgsystemet. Eksemplene som nevnes er diskusjoner i sosiale medier og underskriftsaksjoner på nettet med påstander om valgfusk.<sup>61</sup>

I rapporten «Smearing Sweden», skrevet på oppdrag fra svenske myndigheter, identifiserer forskerne flere forsøk fra ikke-statlige aktører på å påvirke valgresultatet i 2018: Påvirkningskampanjer ble diskutert i ulike nettfora, automatiserte kontoer ble brukt og påstander om valgfusk ble postet fra både svenske og utenlandske høyrradikale miljøer. Men diskusjonene ble i liten grad fulgt opp og det ble ikke påvist utstrakt koordinering. Forskerne påviste også at en islamistgruppe postet oppfordringer om å la være å stemme.<sup>62</sup>

En analyse av twittertrafikken de to siste ukene før det svenske valget i 2018 viste at 22 prosent av artiklene som ble delt, var det forskerne kalte «junk news». Dette var en høyere andel enn de har funnet ved andre europeiske valg. De fleste av disse kom fra såkalte alternative medier som Samhällsnytt, Nyheter i dag og Fria Tidar.<sup>63</sup> En annen studie konkluderte med at mellom 6 og 12 prosent av twitterkontoene som diskuterte det svenske valget var boter.<sup>64</sup>

For Sveriges del er det altså i liten grad påvist forsøk på organiserte desinformasjonskampanjer fra fremmede stater, men derimot betydelige forsøk på desinformasjon og propaganda fra svenske aktører, i første rekke høyrradikale miljøer.

Den offentlige utredningen fra september 2020 konkluderte med at omfanget av desinformasjon og propaganda er «betydelig» i Sverige i dag og at dette utgjør «en alvorlig demokratiutfordring».<sup>65</sup>

I 2020 avdekket analysebyrået Graphika at Sverige var et av målene for det som trolig er en statlig, russisk desinformasjonskampanje som strekker seg over flere år. Falske artikler med påstander som at svenske myndigheter støttet terrorgruppen IS, ble publisert på ulike bloggplattformer, noen av dem også på svensk. Artiklene fikk liten spredning og påvirkningsoperasjonen ble vurdert å være lite effektiv.<sup>66</sup>

### 9.5.3 Kort om det internasjonale bildet

Det finnes etter hvert en omfattende forskningslitteratur og en lang rekke journalistiske undersøkelser av omfanget av problemet med desinformasjon internasjonalt. Kommisjonen har konsentrert seg om å kartlegge og vurdere omfanget i Norge. I tillegg har det vært særlig relevant å vurdere situasjonen i Danmark og Sverige, som er sammenliknbare land, men med til dels ulike erfaringer enn Norge.

Det mest kjente og best kartlagte eksempelet på valgpåvirkning fra en fremmed stat, er Russlands forsøk på å påvirke det amerikanske presidentvalget i 2016, som ble grundig dokumentert i Mueller-rapporten.<sup>67</sup> USA er langt ifra det eneste landet som er utsatt for slike påvirkningskampanjer. Det er også påvist forsøk på å påvirke valgene i flere europeiske land, blant dem Frankrike og Tyskland.<sup>68</sup>

I minst 81 land ble desinformasjon brukt som del av strategisk informasjonskrigføring i 2020, i 60 av dem fra landets egne myndigheter, er konklusjonen i en studie fra Oxford Internet Institute.<sup>69</sup> Det er særlig Russland og Kina som trekkes fram som aktive statlige aktører. Operasjonene kan gå over lang tid. For eksempel er det kartlagt at russiske myndigheter siden 2014 har drevet en pågående kampanje for å splitte og distrahere opinionen i vestlige land.<sup>70</sup>

## 9.6 Trender og framtidsutsikter

Å kartlegge omfanget av og karaktertrekkene ved desinformasjon vil nødvendigvis gi et begrenset tidsbilde. Den teknologiske og taktiske utviklingen går raskt. Det er all grunn til å tro at framtidige forsøk på desinformasjon vil være mer avanserte og subtile og derfor stadig vanskeligere å avdekke.

Tilfellet USA er en god illustrasjon: I etterkant av presidentvalget i 2016 dominerte historier om

<sup>61</sup> Valmyndigheten (2018). *Erfarenheter från valen 2018*. S. 10–11.

<sup>62</sup> Colliver, C. m.fl. (2018). *Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election*. ISD, London School of Economics. S. 4–5.

<sup>63</sup> Hedman, F. m.fl. (2018). *News and Political Information Consumption in Sweden: Mapping the 2018 Swedish General Election on Twitter*. Comprop data memo 2018/3.

<sup>64</sup> Fernquist, J., Kaati, L., & Schroeder, R. (2018). *Political bots and the Swedish General Election*. IEEE International Conference on Intelligence and Security Informatics (ISI)

<sup>65</sup> SOU 2020:56, s. 164.

<sup>66</sup> Nimmo, B. m.fl. (2020). *Secondary Infektion*. Graphika. Omfanget på svensk var begrenset, byrået fant totalt 11 svenskspråklige artikler.

<sup>67</sup> Mueller, R. (2019). *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*. U.S.Department of Justice.

<sup>68</sup> Se side 16–17 hos Sivertsen, E.G. m.fl. (2022) for oversikt og referanser til studier av ulike forsøk i andre land.

<sup>69</sup> Bradshaw, S., Bailey, H. & Philip N. Howard (2021). *Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. Oxford, UK: Programme on Democracy & Technology.

<sup>70</sup> Nimmo, B. m.fl. (2020).

russiske trollfabrikker, falske kontoer og bots (automatiserte kontoer der maskiner produserer tekst) debattene og tiltaksdiskusjonene, langt utenfor USAs grenser. Rundt valget i 2020 fantes knapt rapporter om slike fabrikker, falske kontoer eller bots. Utviklingen hadde gått i retning av mer organisk feilinformasjon, utført av hjemlige, enslige nettbrukere, organiserte nettverk og fremmede agenter om hverandre, og ikke minst av USAs egen president. Slik organisk feilinformasjon er vanskelig å avdekke, kartlegge og kvantifisere.

En annen hovedbekymring er framveksten av såkalte «deep fakes», som på norsk kan oversettes til dypjuks. Dette er retusjering/manipulering av levende bilder og lyd. Ved hjelp av avansert maskinlæring er det blitt enklere å manipulere både lyd og levende bilder slik at framstillingen av menneskers uttalelser og videoer av faktiske hendelser kan fordreies og forfalskes.

Denne teknologien har eksistert i flere år og utvikles raskt. Blir den utbredt, kan det lett spre seg en oppfatning om det er umulig for en vanlig å bruke å vite om man kan stole på det man ser og hører. Dette kan føre til at folk lettere blir lurt, men også til at usikkerheten øker og tilliten til informasjon synker.

Det finnes studier som dokumenterer en slik effekt. Britiske forskere gjennomførte i 2020 et eksperiment der de utsatte folk for en dypmanipulert video av tidligere amerikansk president Barack Obama, med og uten forklaring. Forsøket viste at folk i liten grad ble lurt av videoen, men mange ble usikre på det de så. Dette kan igjen føre til at tilliten til nyheter på sosiale medier synker.<sup>71</sup>

Kunstig intelligens brukes ikke bare til å forfalske lyd og bilde. Det finnes allerede eksempler på at interaktive bots utviklet gjennom maskinlæring brukes i politiske debatter i kommentarfelt og forum på nett, der de framstår som diskuterende personer.<sup>72</sup>

Et eksempel er tester gjort ved bruk av språkmodellen GPT-3. Dette er en form for dataprogram utviklet av selskapet OpenAI i USA som kan skape tekster gjennom avansert maskinlæring.<sup>73</sup> Amerikanske forskere demonstrerte i 2021 hvordan modellen kan brukes til å generere desinformasjon

masjon i stor skala i form av alt fra twittermeldinger til nyhetsartikler og kronikker. Resultatet ble enda mer overbevisende da mennesker gjorde enkle bearbeidinger av tekstene modellen produserte.<sup>74</sup> En ny versjon av modellen er under utvikling (GPT-4), som trolig vil bli enda mer avansert.<sup>75</sup>

Språkmodeller brukes i en rekke ulike tjenester i dag, for eksempel taleassistenter, automatiserte kundedialoger eller tastaturer som foreslår ordvalg på telefoner. En språkmodell for norsk språk basert på GPT-2 er under utvikling i regi av forskningsmiljøet NorwAI og NTNU.<sup>76</sup>

Utviklingen av bildemanipulasjon, språkmodeller eller andre former for bruk av kunstig intelligens og maskinlæring, reiser etiske og regulatoriske problemstillinger som går utover spørsmålet om desinformasjon og Ytringsfrihetskommisjonens mandat.

Det viktigste pågående regulatoriske sporet for disse teknologiene, er EUs forordning om kunstig intelligens (AI Act). I denne er det blant annet foreslått egne transparensregler ved bruk av deep fakes. En rekke private aktører arbeider også med å utvikle verktøy som skal gjøre det lettere å identifisere manipulerede filmer eller tekster.<sup>77</sup>

## 9.7 Usikkerheter om årsak og virkning

Det er krevende å vurdere effekten av desinformasjon og påvirkningskampanjer gjennom forskning i etterkant. Feilkildene er mange. Dette skyldes ikke minst at det generelt er vanskelig å påvise årsakssammenhenger bak menneskelig atferd og holdningsskaping og å skille samvirkende årsaker fra hverandre. Derfor er den

<sup>71</sup> Vaccan, C. og Chadwick, A. (2020). Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News. *Social Media + Society*, 19. februar 2020. <https://doi.org/10.1177/2056305120903408>

<sup>72</sup> Woolley, S. (2020). *The Reality Game: How the next wave of technology will break the truth*. Public Affairs.

<sup>73</sup> GPT står for Generative Pre-trained Transformer. Modellen konstruerer tekst etter instruksjoner fra brukeren basert på prediksjoner av hvilke ord og setninger som skal følge etter hverandre. Dette utleder maskinen fra analyse av store mengder innsamlet tekstmateriale.

<sup>74</sup> Buchanan, B. m.fl. (2021). *Truth, Lies, and Automation. How Language Models Could Change Disinformation*. Center for Security and Emerging Technology.

<sup>75</sup> Omtalt hos Haidt, J. (2022, 11. april). Why the past 10 years of American life have been uniquely stupid. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2022/05/social-media-democracy-trust-babel/629369/>

<sup>76</sup> Kommisjonen fikk dette prosjektet presentert høsten 2021.

<sup>77</sup> Ett eksempel: Diaz, J. (2021, 17. juni). Facebook Researchers Say They Can Detect Deepfakes And Where They Came From. *NPR*. <https://www.npr.org/2021/06/17/1007472092/facebook-researchers-say-they-can-detect-deepfakes-and-where-they-came-from>

### Boks 9.5 Framtidsutsikter for ytringsfriheten

En del av kommisjonens mandat var å skissere sannsynlige trender og kommende utvikling for ytringsfrihetens status, i den grad det er mulig. Hvordan den raske teknologiske utviklingen endrer ytringsfrihetens rammevilkår, blir diskutert i flere kapitler i utredningen.

Blant de mest framtreddende nyvinningene er utviklingen av kunstig intelligens og maskinlæring. Språkmodellen GPT-3 er en form for dataprogram utviklet av selskapet OpenAI i USA som kan skape tekster gjennom avansert maskinlæring.

Hvem er bedre egnet til å besvare spørsmål om kommende utvikling enn en kunstig intelligens? Kommisjonen matet GPT-3 med formuleringen i mandatet – «kan du beskrive og vurdere status for ytringsfriheten, inkludert utviklingen over tid og – i den grad det er mulig – skissere sannsynlige trender og kommende utvikling?» – og stilte graden av fantasifullhet inn på 0,7. Dette var svaret språkmodellen ga:

«Ytringsfriheten i Norge har tradisjonelt vært sterk, og den norske Grunnloven av 1814 sikret ytringsfrihet for alle. I dag er det fortsatt en relativt høy grad av ytringsfrihet i Norge, men det har vært en nedadgående trend de siste årene. ifølge Freedom House sin «Freedom in

the World 2018» rapport, Norge har en score på 89 av 100 for ytringsfrihet (der 100 er høyest), og er rangert som det 13. frieste landet i verden.

Den nedadgående trenden i ytringsfrihet har blitt forsterket av en rekke lovendringer og rettsavgjørelser de siste årene. For eksempel har det vært en økning i bruken av straffelovens paragraf 140, som forbyr å 'krænke andres fred', for å forfølge kritikere av regjeringen. I tillegg har det vært en økning i bruken av åpne data-loven for å begrense offentlig tilgang til informasjon. Det er forventet at ytringsfriheten vil fortsette å bli begrenset av slike lovendringer og rettsavgjørelser i årene som kommer.»

Spådommene kan diskuteres. Faktagjivelsen i modellen er heller ikke særlig presis på norsk. For eksempel handler straffeloven § 140 om «forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.». Språkmodellen baserer seg på analyse av enorme mengder tekst og det finnes langt større tilfang av engelskspråklig tekst enn norsk. En modell med en større norsk språkbase vil trolig gi langt mer troverdige tekster (jf. punkt 9.6).

Kilde: <https://beta.openai.com/playground>

empiriske forskningen på desinformasjon også usikker og sprikende.

Forenklet kan det sies at konklusjonene som trekkes ut av forskningen vil variere i tråd med hvilket vitenskapssyn en legger til grunn: Hvor sikkert må en årsakssammenheng kunne påvises for å fastslå at det finnes en sammenheng mellom et fenomen og menneskelige holdninger og handlinger? Dette vil igjen avhenge av hvilket menneskesyn man legger til grunn: Hvor lettpå-virkelig er egentlig menneskesinnet?

Man bør være forsiktig med å påstå effekter av feil- og desinformasjon, særlig når det gjelder stemmegivning, konkluderte en global kunnskapsoppsummering våren 2020. Hovedinntrykket fra forskningen var at omfanget av feilinformasjon er begrenset sammenliknet med annen type informasjon på nettet, og at den er svært konsentrert – den kommer fra noen få nettverk og deles og leses av et begrenset antall dedikerte personer.<sup>78</sup>

Det kan også argumenteres at årsakssammenhengene går motsatt vei av det som gjerne antas: Folk agerer ikke nødvendigvis fordi de tror på usanne opplysninger. De tror på (eller deler) usanne opplysninger fordi de vil rettferdiggjøre eller bekrefte holdninger eller handlinger de allerede har bestemt seg for. Rykter, usannheter og ren desinformasjon kan være nyttige verktøy for å mobilisere for en allerede planlagt agenda.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Guess, A.M. og Lyons, B.A. (2020). Misinformation, Disinformation and Online Propaganda i Persily, N. og Tucker, A. *Social media and Democracy. The State of the Field and Prospects for Reform*. Cambridge University Press, s. 10–33. her Forskerne bruker feilinformasjon som samlebetegnelse, for å unngå intensjon-krav og kunne se på et bredere utvalg av studier.

<sup>79</sup> Se Mercier, H. (2020). *Not born yesterday*. Princeton University Press, s. 199–216 for oversikt over studier som peker i denne retningen. Horowitz, D. (2003). *The deadly ethnic riot*. University of California Press dokumenterer gjennom en analyse av 150 etniske opptøyer i 50 land hvordan rykter brukes for å mobilisere folk av aktører som allerede har satt seg politiske mål.

Flere studier tilsier at en sentral motivasjon for å dele og lese usanne artikler, er at de enten opplevs som underholdende, at de er nyttige for å mobilisere andre rundt en sak, eller at mottakeren rett og slett ønsker at det de leser skal være sant. Folk trenger altså ikke å tro på feilinformasjonen de deler. «Ønske om kaos» er et begrep som er brukt av forskere om den underliggende motivasjonen de finner hos enkelte av dem som deler feilinformasjon. Noen ønsker rett å slett å lage kaos i det etablerte politiske systemet, gjerne fordi de føler seg marginalisert eller har sterke antipatier mot det de oppfatter som de politiske elitene.<sup>80</sup>

At det er vanskelig å påvise årsakssammenhenger, betyr ikke at sammenhengene ikke er der. Utdanning, valgkamp, reklame eller andre former for påvirkning har en effekt på folk. Da er det like naturlig å anta at des- og feilinformasjon også har det. Blir mengden, intensiteten og eksponeringen stor over tid, er det også mer sannsynlig at noen vil bli påvirket.

For eksempel ble over 140 millioner mennesker i USA eksponert for desinformasjon fra russiske trollfabrikker på Facebook alene i løpet av valgkampen i 2016. I flere avgjørende stater var volumet og intensiteten betydelig. Det kan ikke utelukkes at dette spilte en rolle for valgresultatet, selv om det ikke kan påvises en direkte årsakssammenheng.<sup>81</sup>

## 9.8 Tidligere og nåværende tiltak mot desinformasjon

Å bekjempe desinformasjon, feilinformasjon og påvirkningsoperasjoner har stått høyt på dagsordenen hos lovgivere over hele verden i flere år. Tiltakene som allerede er gjennomført, spenner fra lover som gir vid adgang til å fjerne digitalt innhold, til ulike initiativ for å styrke samfunnets motstandsevne.

Antall nye lover har økt betydelig de seneste årene. Fram til 2014 ble det i snitt foreslått eller vedtatt en til to nye lover årlig for å håndtere feilinformasjon globalt. I perioden 2015 til 2020 ble det foreslått eller vedtatt nærmere 120 nye lover

eller lovendringer verden over, ifølge et kartleggingsprosjekt ved Princeton University.<sup>82</sup>

Mange av lovene er innført i autoritære regimer som bruker påstander om des- eller feilinformasjon som begrunnelse for å undertrykke opposisjon. Det er også innført lover med inngripende potensial i tradisjonelt liberale demokratier (se avsnitt om Frankrike og Italia under).

Kommisjonen har foruten å gå gjennom eksisterende tiltak i Norge, konsentrert seg om å vurdere konkrete tiltak som kan ha overføringsverdi til Norge. Kommisjonen har i første rekke lett etter disse i våre naboland Danmark, Sverige og Finland. Kommisjonen har også tatt med eksempler på mer inngripende lover som er innført i andre europeiske land, samt en oversikt over relevante prosesser i EU. Det arbeides også med desinformasjon i flere internasjonale organisasjoner. Blant annet publiserte Europarådet 2022 anbefalinger til medlemslandene om elektronisk kommunikasjon og mediedekning av valgkamper, som blant annet var ment å motvirke manipulering av velgerne.<sup>83</sup>

### 9.8.1 Statlige tiltak i ulike land

#### 9.8.1.1 Norge

Samfunnssikkerhetsmeldingen gir en oversikt over regjeringens pågående tiltak mot desinformasjon per oktober 2020.<sup>84</sup>

For å hindre mulig valgpåvirkning, ble det for eksempel gjennom forskrift pålagt å gjennomføre den foreløpige tellingen av stemmer manuelt fra og med valget i 2017. Slik skal man motvirke mistanke om at tellemaskiner kan være manipulert. Regjeringen lanserte også en tiltaksplan med ti punkter for å styrke «motstandsdyktigheten mot påvirkning og hybride trusler» ved kommune- og fylkestingsvalget i 2019. Dette arbeidet ble videreført fram mot stortingsvalget i 2021.

De nye læreplanene som ble innført i grunnskolen høsten 2020, trekkes fram som et tiltak i meldingen. Der er demokrati og medborgerskap innført som ett av tre nye tverrfaglige tema. Lære-

<sup>80</sup> Se Petersen, M.B. mfl (2022) og Lawson, M. A., & Kakkar, H. (2021). Of pandemics, politics, and personality: The role of conscientiousness and political ideology in the sharing of fake news. *Journal of Experimental Psychology: General*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1037/xge0001120>

<sup>81</sup> Dette er konklusjonen hos Aral, S. (2020). Se kapittel to.

<sup>82</sup> Yadav, K. m.fl. (2021, 13. mai). Countries have more than 100 laws on the books to combat misinformation. How well do they work? *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://the-bulletin.org/premium/2021-05/countries-have-more-than-100-laws-on-the-books-to-combat-misinformation-how-well-do-they-work/>

<sup>83</sup> Europarådet: Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns. Vedtatt 6. april 2022.

<sup>84</sup> Punkt 9.6 i Meld. St. 5 (2020–2021).

planene legger økt vekt på dybdelæring, digitale ferdigheter, kildebruk og kildekritikk. Videre framheves mediestøtteloven og medieansvarsloven som skal styrke medienes økonomiske uavhengighet og tydeliggjøre ansvar. Det vises også til ulike undervisningsopplegg rettet mot mediebrukere generelt og eldre spesielt.

Det finnes ingen lover direkte rettet mot spredning av desinformasjon i Norge.<sup>85</sup> Straffeloven hadde inntil 2005 et slikt straffebud. Paragraf 97 a) gjorde det forbudt å ta imot økonomisk støtte fra fremmede makter «for å påvirke almenhetens mening». Paragraf 97 b) forbød å utbre offentlig «falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare».

Paragrafen ble tilføyd straffeloven på 1950-tallet, med den kalde krigen som politisk bakteppe. Ifølge den forrige ytringsfrihetskommisjonen hadde paragrafen aldri blitt brukt. Kommisjonen bemerket den gang at desinformasjon «er et problematisk begrep som åpner for mange definisjoner» og anbefalte at paragrafen ble fjernet.<sup>86</sup> Den ble tatt ut da straffeloven ble revidert i 2005.

Våren 2021 presenterte den daværende regjeringen et forslag til en ny § 130 i straffeloven som gjør det straffbart å samarbeide med fremmed etterretningstjeneste for å utøve påvirkningsvirksomhet, og en ny § 130 a) som gjør det straffbart å bedrive «grov ulovlig påvirkningsvirksomhet».<sup>87</sup> Høringsrunden ble avsluttet i august 2021. Forslaget møtte motbør fra flere høringsinstanser, blant annet med henvisning til ytringsfriheten.<sup>88</sup> Det var våren 2022 ikke kjent hvorvidt lovforslaget ville bli presentert for Stortinget og i hvilken form.

### 9.8.1.2 Danmark

Den danske ytringsfrihetskommisjonen anbefalte ikke ytterligere lovreguleringer mot desinformasjon i Danmark da den leverte sin innstilling i 2020. Den understreket at en vesentlig del av svaret handler om mediekunnskap og kritisk sans, samt sterke redaktørstyrte medier. Kommi-

<sup>85</sup> Spredning av desinformasjon vil ikke rammes av straffeloven § 151 om utilbørlig stemmepåvirkning. Se også NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg* s. 313.

<sup>86</sup> NOU 1999: 27, s. 147

<sup>87</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021, 12. mai). *Høringsnotat om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet*.

<sup>88</sup> Advokatforeningen og Norsk Presseforbund var blant høringsinstansene som reiste innvendinger.

### Boks 9.6 Kampanjer mot desinformasjon

I tillegg til de generelle målene i læreplanene, finnes flere norske undervisningsopplegg og kampanjer som skal styrke folks motstandskraft og kritiske medieforståelse. Utdanningsdirektoratet har laget nettressursen Du bestemmer, rettet mot barn mellom 9 og 18 år. Den inneholder et eget undervisningsopplegg om falske nyheter og kritisk medieforståelse koblet til norskfaget og samfunnsfag.

Medietilsynet har sammen med Faktisk.no laget et undervisningsopplegg om bilde- og stemmemanipulering (deep fakes) og en guide tilpasset eldre for å håndtere falske nyheter. Faktisk.no har via Tenk også sitt eget undervisningsopplegg om kritisk mediebruk og kildebevissthet for grunnskole og videregående skole. Medietilsynet koordinerer et eget nettverk for kritisk medieforståelse, bestående av 25 organisasjoner og offentlige virksomheter. Nasjonal digital læringsarena (NDLA) har også egne undervisningsopplegg for videregående skole, om kritisk tenkning.

Før lokalvalget i 2019 gjennomførte Medietilsynet sammen med Faktisk.no og Landslaget for lokalaviser (LLA) en kampanje med filmer og annonser for å øke folks bevissthet rundt falske nyheter og desinformasjon. Kampanjen var en del av regjeringens tiltaksplan for valget.

sjonen kom ikke med noen konkrete anbefalinger utover å vurdere initiativer overfor grupper som ikke fanges opp av utdanningssystemet, som eldre.<sup>89</sup>

En årsak til at kommisjonen ikke anbefalte lovendringer, er at Danmark i 2019 endret straffeloven slik at den såkalte «milde spionasjebestemmelsen» også omfatter påvirkningsoperasjoner. Den nye paragrafen (som ble kjent som påvirkningsloven) fikk tilføyet en formulering som straffer «samarbeid om å utøve påvirkningsvirksomhet som har til hensikt å påvirke beslutningstaking eller den allmenne meningsdannelsen».<sup>90</sup>

Denne paragrafen minner om paragraf 97b i den gamle norske straffeloven (jf. punkt 9.8.1.1), som ble tatt ut i 2005, og den foreslåtte § 130. Da

<sup>89</sup> Betænkning nr. 1573 (2020), s. 712–716.

<sup>90</sup> § 108 i den danske straffeloven.

det opprinnelige lovforslaget ble presentert, ble det sterkt kritisert for å innskrenke danske borgeres ytringsfrihet. Det ble lagt inn en presisering om at det kun er bevisst samarbeid med påvirkningsoperasjoner i regi av andre lands etterretningstjenester, som rammes. Om påvirkningsoperasjonene skjer i forbindelse med valg, er strafferammen inntil 12 år.

Vinteren 2022 presenterte den danske regjeringen et utspill til ny mediepolitikk som blant annet inneholder tiltak mot falske nyheter. Det foreslås å øke bevilgningene til tjenesten TjekDet (tilsvarende norske Faktisk.no) og Medierådet for Børn og Unge for å styrke «den digitale dannelsen» samt å styrke mediepolitikken på andre områder.<sup>91</sup>

### 9.8.1.3 Sverige

Den svenske straffeloven har siden 1981 hatt en paragraf som i stor grad tilsvarende de tidligere bestemmelsene § 97 a) og b) i den norske straffeloven. Bestemmelsen gjør det straffbart å motta penger eller eiendom fra en fremmed makt eller noen som opptrår på vegne av en fremmed makt, for å påvirke opinionen i saker som gjelder Sveriges styresett eller spørsmål som berører rikets sikkerhet.<sup>92</sup>

I 2022 ble det etablert en egen statlig etat som skal arbeide mot desinformasjon i Sverige. «Myndigheten för psykologiskt försvar» skal blant annet arbeide med å identifisere og analysere «utilbørlig informasjonspåvirkning og annen villedende informasjon som rettes mot Sverige eller svenske interesser» og gi støtte til arbeidet mot slik påvirkning. Den skal spre kunnskap, drive opplæring, koordinere statlig innsats og bestille forskning.<sup>93</sup>

Den offentlige utredningen *Det demokratiska samtalet i en digital tid*, foreslo i 2020 en rekke tiltak mot desinformasjon.<sup>94</sup>

Utredningen mente for det første at den eksisterende svenske politikken lider under mangel på langsiktighet og samordning, og foreslo derfor en nasjonal strategi for styrket motstandskraft mot desinformasjon. Utredningen ga en detaljert gjennomgang av hvilke elementer som burde

være med i en slik strategi og støttet å opprette en myndighet for psykologisk forsvar.<sup>95</sup>

For det andre foreslo utredningen at Statens medieråd får et styrket mandat, økte ressurser og utvidet målområde. Det statlige organet har de siste årene fått i oppdrag å jobbe for medie- og informasjonsforståelsen i samfunnet. Utredningen mente dette arbeidet bør styrkes ytterligere, gøres mer langsiktig og mindre prosjektbasert. For eksempel har innsatsen særlig vært rettet mot barn og unge, mens det er eldre som først og fremst trenger opplæring i kildekritikk på nettet.

For det tredje ble det foreslått en styrking av den kritiske medieførståelsen i skole og voksenopplæring.<sup>96</sup> Utvikling av undervisningen, utdanning av lærere og bibliotekarer og økt bruk av bibliotekene som arena. For det fjerde tok utredningen til orde for mer kunnskapsutvikling og forskning i regi av flere statlige organer.

### 9.8.1.4 Finland

Finske myndigheter har fått mye internasjonal omtale for sitt arbeid i skoleverket mot såkalte falske nyheter og desinformasjon.<sup>97</sup> Ytringsfrihetskommisjonen har konsentrert seg om å undersøke dette aspektet ved finsk politikk og har ikke utredet det finske lovverket eller andre tiltak mot desinformasjon.<sup>98</sup>

Kommisjonen avholdt et eget møte med en representant fra Kavi, Det nasjonale audiovisuelle instituttet, som har ansvaret for denne delen av utdanningspolitikken, for å få et bedre inntrykk av hvordan den finske utdanningspolitikken eventuelt skiller seg fra den norske.<sup>99</sup>

Mye virker å være likt i Norge og Finland. I begge land har digitale ferdigheter, mediedannelse og medieførståelse vært sentrale deler av læreplanene i flere år. En forskjell synes å være at det finske arbeidet har hatt en bredere tilnærming til mediedannelse og kritisk medieførståelse, mens norske læreplaner og skolearbeid har vært mer preget av rent praktisk digital kompe-

<sup>91</sup> For ytterligere omtale av dette og andre danske forslag til regulering av sosiale medier, se punkt 8.5.4.

<sup>92</sup> Brottsbalk (1962:700), 19 kap, 13§.

<sup>93</sup> Jf. oppdragsbeskrivelsen i Förordning (2021:936) §2.

<sup>94</sup> SOU 2020:56 *Det demokratiska samtalet i en digital tid – Så styrker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat*. Kulturdepartementet.

<sup>95</sup> Jf. SOU 2020:29 *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*. Justitiedepartementet.

<sup>96</sup> Svenskene bruker begrepet «medie- og informationskunnskap».

<sup>97</sup> Se for eksempel Mackintosh, E. (2019). Finland is winning the war on fake news. What it's learned may be crucial to Western democracy. *CNN*. <https://edition.cnn.com/interactive/2019/05/europe/finland-fake-news-intl/>

<sup>98</sup> For en oversikt over finsk arbeid mot påvirkningsoperasjoner, se for eksempel punkt 7.7 i SOU 2020:29.

<sup>99</sup> Kavi Pekkala, visedirektør ved Kavi, møtte kommisjonen 20. oktober 2021 sammen med Daniel Schofield fra Institutt for pedagogikk og livslang læring ved NTNU.



tanse.<sup>100</sup> Dette er under endring også i Norge, blant annet med innføringen av det tverrfaglige emnet demokrati og medborgerskap.

Finske utdanningsmyndigheter arbeider med mediedannelse langs flere akser: Satsing på strategisk arbeid og politikktutforming, forskning, opplysningsarbeid i form av kampanjer og offentlig debatt og utviklingsarbeid gjennom blant annet samarbeid med ulike organisasjoner. Hvert år avholdes en kampanjeuke for mediedannelse med ulike arrangementer, særlig for barn og unge.

#### 9.8.1.5 Frankrike

Den kanskje mest inngripende og omdiskuterte loven mot desinformasjon i Europa, ble vedtatt i Frankrike i november 2018. «Loven mot manipulering av informasjon» krever at sosiale medier-selskaper oppgir navn på alle som sponser innhold og hvor mye de betaler. Selskaper av en viss størrelse må ha en juridisk ansvarlig representant i Frankrike og vise åpenhet om selskapets algoritmer.<sup>101</sup>

Dette er etter hvert ganske utbredte krav. Mer omstridt er lovbestemmelsen som gjelder fra tre måneder før et valg: En forhørsdommer kan da beordre at falske nyheter fjernes fra sosiale medier, dersom dommeren kommer fram til at det er snakk om «åpenbart» falske nyheter som spres bevisst i stor skala og kan føre til at valget kompromitteres. Politiet, politiske partier og kandidater eller andre kan melde inn saker til dommeren, som er forpliktet til å treffe en avgjørelse innen 48 timer.<sup>102</sup> Det er da dommeren som gjør vurderingen av ytringens sannhetsgehalt.

#### 9.8.1.6 Tyskland

Tysk straffelov har en paragraf som retter seg direkte mot desinformasjon, kalt «landsforrædersk falskneri».<sup>103</sup> Loven forbyr spredning av blant annet «usanne antakelser av faktisk natur» hvis det er av betydning for rikets ytre sikkerhet dersom de blir kjent.

<sup>100</sup> Nøkkelbegrepet som brukes om den finske politikken er «media literacy», her oversatt til mediedannelse. Kritisk medieforståelse brukes også delvis overlappende i norsk kontekst.

<sup>101</sup> LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

<sup>102</sup> Kritikken oppsummeres hos Fiorentino, M. (2018, 22. november). France passes controversial 'fake news' law. *Euronews*. <https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>

<sup>103</sup> «Landesverräterische Fälschung» er den tyske overskriften. Strafrechtsgesetzbuch (StGB) § 100a.

I tillegg skal den såkalte nettverksgjennomføringsloven (NetzDG) sikre at sosiale medier-selskaper følger opp denne og andre relevante paragrafer på nett. Selskaper med mer enn to millioner registrerte brukere i Tyskland er pålagt å fjerne åpenbart ulovlig innhold fra nettet innen 24 timer etter at det klages inn. Det finnes ingen kjente tilfeller hvor denne loven er anvendt for desinformasjon siden den ble innført. (Mer om loven i kapittel 8.5.2).

#### 9.8.1.7 Storbritannia

Britiske myndigheter planla vinteren 2022 å presentere det endelige forslaget til en Online Safety Bill som skal være en helhetlig regulering av innhold på nettet, der tiltak mot desinformasjon er et av elementene. Loven skal stille opp en rekke nye krav til hvordan plattformselskap må håndtere ulike typer innhold som defineres som skadelig. I det opprinnelige lovforslaget er desinformasjon listet opp som en av skadetyperne som skal reguleres, selv om dette ikke skal regnes som ulovlig innhold. Det foreslås en rekke tiltak plattformselskap må gjennomføre for å dempe spredningen av desinformasjon, for eksempel at innhold som er merket av faktasjekkere gjøres mindre synlig for brukerne og at troverdige nyhetskilder løftes opp i visningene brukerne ser.<sup>104</sup>

I februar 2022 ble det varslet at loven skulle forsterkes med et nytt straffebud som gjør det straffbart å kommunisere ytringer en person vet er usanne hvis intensjonen er å forårsake «ikke-triviell emosjonell, psykologisk eller fysisk skade». Som eksempel nevner regjeringen at en person på sosiale medier oppfordrer folk til å injisere antiseptiske midler for å kurere koronaviruset. Dette vil bli straffbart dersom retten kan bevise at vedkommende visste at påstanden var usann før han eller hun postet den.<sup>105</sup>

#### 9.8.1.8 Italia

Italia har fått mye omtale internasjonalt for et potensielt inngripende tiltak i kampen mot desinformasjon.

Den italienske regjeringen vedtok i 2018 at politiet skulle få i oppgave å undersøke rapporter

<sup>104</sup> Se punkt 8.5.6 for videre omtale av lovforslaget med referanser.

<sup>105</sup> Home Office m.fl. (2022, 4. februar). Online safety law to be strengthened to stamp out illegal content. *Pressemelding fra Innenriksdepartementet*. <https://www.gov.uk/government/news/online-safety-law-to-be-strengthened-to-stamp-out-illegal-content>



om desinformasjon i valgkampen før valget samme år. Befolkningen kunne melde inn mistanke om falske nyheter via en nettportal med en «rød knapp». Politiet måtte ettergå informasjonen. Dersom den ble vurdert å være ulovlig, skulle den strafforfølges. Om den var villedende, men ikke ulovlig, skulle myndighetene publisere en uttalelse om at informasjonen er uriktig.

Forordningen (som ikke var lovfestet) møtte kritikk for blant annet å basere seg på en vag definisjon av hva som utgjør desinformasjon og å gi politiet for store og skjønnsbaserte fullmakter til å avgjøre hva som er sant og ikke.<sup>106</sup>

Italia har også fra gammelt av en lovparagraf som rammer desinformasjon. Artikkel 656 i straffeloven gjør det straffbart å spre «falske, overdrevne eller tendensiøse» nyheter. Strafferammen er tre måneders fengsel.<sup>107</sup>

#### 9.8.1.9 Andre land

Lovene mot desinformasjon som er innført i flere vesteuropeiske land de siste årene, er blitt kritisert for å kunne føre til redusert ytringsfrihet og økt sensur fra myndighetene. I en lang rekke mer autoritære land er det innført lover som brukes for å undertrykke kritikere og opposisjonelle.

Lovene som er innført i Vest-Europa, brukes gjerne som inspirasjon eller henvisning når disse landene skal forsvare sine tiltak. For eksempel innførte Russland i 2019 en lov som blant annet gjør at myndighetene kan blokkere nettsider som «ikke respekterer» staten.<sup>108</sup> Myndighetene viste eksplisitt til lover mot desinformasjon i europeiske land da de skulle forsvare loven.<sup>109</sup>

Lignende lover finnes i mange autoritære stater.<sup>110</sup> Informasjonsbildet rundt covid-pandemien forsterket denne utviklingen. Minst 17 land innførte i 2020 ulike lover mot desinformasjon knyttet til pandemien. Ungarn innførte for eksempel

unntakslover våren 2020. Disse ble brukt som begrunnelse for å arrestere personer som ble anklaget for å spre falsk informasjon.<sup>111</sup>

#### 9.8.2 Tiltak på EU-nivå

EU-kommisjonen har de siste årene tatt flere initiativ for å kartlegge og bekjempe organisert desinformasjon:

Arbeidet begynte i 2015, med en plan for strategisk kommunikasjon.<sup>112</sup> Som del av den, ble etaten EastStratCom Task Force opprettet for å «øke befolkningens oppmerksomhet og forståelse rundt Kremles desinformasjonskampanjer» og øke motstandskraften mot manipulasjon. Innsatsenheten samler inn eksempler på russisk desinformasjon i EU og nabolandene i øst som publiseres på hjemmesiden, i en database og i faste nyhetsbrev. Databasen hadde pr. desember 2020 over 10 000 eksempler på slik desinformasjon.

I 2018 leverte en såkalt høynivågruppe av eksperter en rapport til kommisjonen med anbefalinger for det videre arbeidet.<sup>113</sup> Anbefalingene fulgte fem hovedspor: Økt gjennomsiktighet om informasjon som spres på nettet langs flere akser (nyhetsmedeier bør oppgi hvem som er eierne deres; mer åpenhet om kilder og journalistiske prosesser; mer åpenhet om hvordan faktasjekkning foregår); økt satsing på kritisk mediekunnskap i befolkningen; utvikling av nye tekniske verktøy som gjør det lettere for journalister og brukere å håndtere desinformasjon; sikre et mangfoldig og bærekraftig økosystem av redaktørstyrte medier; og satse på videre forskning.

Basert på rapporten publiserte EU-kommisjonen først et kommuniqué og siden en handlingsplan mot desinformasjon i 2018.<sup>114</sup> Blant tiltakene var en frivillig atferdskodeks der private selskaper forplikter seg til å bekjempe spredning av desinformasjon. Google, Twitter, Facebook og TikTok er blant selskapene som har underskrevet. De skal blant annet øke åpenheten rundt politisk annonsering og stenge flere falske kontoer.

I tillegg er det etablert et uavhengig nettverk av faktasjekk-organisasjoner med en felles euro-

<sup>106</sup> Se for eksempel Verza, S. (2018, 21. juni). Tackling fake news, the Italian way. *Resource Centre on Media freedom in Europe*. <https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Legal-Resources/Tackling-fake-news-the-Italian-way>

<sup>107</sup> Articolo 656 Codice Penale (R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398).

<sup>108</sup> Van Sant, S. (2019, 18. mars). Russia Criminalizes The Spread Of Online News Which 'Disrespects' The Government. *NPR*. <https://www.npr.org/2019/03/18/704600310/russia-criminalizes-the-spread-of-online-news-which-disrespects-the-government>

<sup>109</sup> Tass (2019, 13. mars). *Kremlin says anti-fake news bill not an attempt at censorship*. Tass. <https://tass.com/politics/1048445>

<sup>110</sup> Den amerikanske faktasjekkorganisasjonen Poynter fører en omfattende global oversikt, som oppdateres fortløpende: <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>

<sup>111</sup> Euractiv (2020, 17. mai). Hungary: First arrests for «spreading fake news». *Warsaw Business Journal*. <https://wbj.pl/hungary-first-arrests-for-spreading-fake-news/post/127074>

<sup>112</sup> European Council: EUCO 11/15.

<sup>113</sup> European Commission (2018). *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*.

<sup>114</sup> COM/2018/236 Tackling online disinformation: a European Approach og JOIN (2018)36 Action Plan against Disinformation.

peisk nettside og utveksling av digitale verktøy og metoder.<sup>115</sup> Arbeidet med å øke den kritiske medieforståelsen i befolkningen er lagt under direktivet for audiovisuelle tjenester. Både medlemsland og tilbydere er fra 2019 pålagt å styrke dette arbeidet.<sup>116</sup>

Kommisjonen etablerte også et såkalt «Rapid Alert System» som skal brukes for å dele informasjon om pågående, akutte tilfeller av desinformasjon mellom medlemslandene. Dette ble første gang tatt i bruk i mars 2020 for å koordinere innsatsen mot desinformasjon om covid-19-viruset.<sup>117</sup>

I desember 2020 presenterte EU-kommisjonen en «handlingsplan for demokratiet» som inkluderte flere nye initiativ mot desinformasjon: Tiltak som gjør det mulig å påføre kostnader ved å spre desinformasjon; omgjøre den frivillige atferdskodeksen til en ko-regulering med tydeligere forpliktelser for selskapene; og sterkere oppfølging av atferdskodeksen.<sup>118</sup> Samtidig la kommisjonen fram sine forslag til omfattende lovgivning for digitale tjenestetilbydere, inkludert sosiale medier-selskaper (Digital Services Act og Digital Markets Act). Disse lovene er ikke spesifikt rettet inn mot desinformasjon, men vil gi en overordnet innramming av selskapenes innholdsansvar. Se kapittel åtte for en grundigere diskusjon av lovforslagene.

1. mars 2022 bestemte Det europeiske råd at de statlige russiske mediene RT og Sputnik ikke lenger skulle få kringkaste fra EUs medlemsland. Begrunnelsen var at EU-landene mente det var nødvendig å forby deres «giftige og skadelige desinformasjon i Europa». Avgjørelsen kom som følge av den russiske invasjonen av Ukraina.<sup>119</sup>

### 9.8.3 Private initiativ

Redaksjonen Faktisk.no ble etablert av de største mediehusene i Norge i 2017 med støtte fra Fritt Ord og Stiftelsen Tinius. Formålet er «å drive en uavhengig redaksjon for faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet i Norge».<sup>120</sup>

<sup>115</sup> SOMA og EDMO.

<sup>116</sup> Gjennom revisjonen av AMT-direktivet.

<sup>117</sup> Stolton, S. (2020, 4. mars). EU Rapid Alert System used amid coronavirus disinformation campaign. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-alert-triggered-after-coronavirus-disinformation-campaign/>

<sup>118</sup> European Commission (2020). *European Democracy Action Plan*.

<sup>119</sup> Wintour, P. m.fl. (2022, 27. februar). EU to ban Russian state-backed channels RT and Sputnik. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/media/2022/feb/27/eu-ban-russian-state-backed-channels-rt-sputnik>

Faktasjekkene publiseres på egen hjemmeside og facebook-kanal, samt i en rekke norske medier. Faktisk.no har også en egen skoleavdeling som utvikler undervisningsopplegg om kritisk mediebruk og kildebevissthet.

Faktisk.no er del av Facebooks internasjonale faktasjekksamarbeid. Det innebærer blant annet at Facebook kan knytte faktasjekker fra Faktisk.no til artikler som spres på plattformen, eller begrense spredningen av artikler som merkes som feilaktige. Både Faktisk.nos kjernevirksomhet og samarbeidet med Facebook har skapt debatt i norsk offentlighet.<sup>121</sup>

Faktasjekking av informasjon er de siste årene blitt et utbredt privat tiltak mot feil- og desinformasjon. International Fact-Checking Network har siden 2015 samlet over 100 organisasjoner verden over som jobber med å sjekke sannhetsgehalten til påstander i offentligheten. Nettverket har etablert retningslinjer som organisasjonene skal følge ved faktasjekking.<sup>122</sup> Faktisk.no er medlem av dette nettverket.

Det meste av den offentlige debatten og lovgivningen rundt desinformasjon tar utgangspunkt i innholdet som formidles via noen få globale plattformer. Selskapene som driver disse plattformene har møtt sterkt press for selv å innføre strengere tiltak, og har de siste årene forsøkt en rekke ulike løsninger: Fra merking av villedende informasjon til endring av algoritmer og fjerning av innhold. Facebook fjernet for eksempel 3,2 milliarder falske brukerkontoer i løpet av første halvår 2020 alene.<sup>123</sup> 85 prosent av kanalene som ble fjernet av Youtube i 2020, ble merket som svindel eller desinformasjon.<sup>124</sup>

Sosiale medier-selskaper utformer sine egne retningslinjer. Disse endres ofte, noe som fører til at nye typer innhold fjernes eller beholdes. For eksempel hadde Facebook en periode forbud mot å dele innhold der det ble påstått at covid 19-viruset oppsto i et laboratorium. Dette ble regnet som

<sup>120</sup> Jf. første punkt i vedtektene til Faktisk.no.

<sup>121</sup> Ett eksempel: Teigen, E. (2019, 25. mars). Pressegeneral med tydelig beskjed til Faktisk: Trenger ny gjennomgang av Facebook-samarbeidet. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/okonomi/pressegeneral-med-tydelig-beskjed-til-faktisk-trenger-ny-gjennomgang-av-facebook-samarbeidet/s/12-95-3423632939>

<sup>122</sup> Arbeidet organiseres gjennom den amerikanske faktasjekkingorganisasjonen Poynter.

<sup>123</sup> Statistikken hentet ut via Statista (2022). Global number of fake accounts taken action on by Facebook from 4th quarter 2017 to 1st quarter 2022. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1013474/facebook-fake-account-removal-quarter/>

<sup>124</sup> Tall fra Google Innsynsrapport for Youtube. <https://transparencyreport.google.com/youtube-policy/removals>

en konspirasjonsteori eller feilinformasjon fram til USAs president Joe Biden offentlig sa at lab-teorien var et «mulig scenario».<sup>125</sup> Fra mars 2020 til juni 2021 fjernet Facebook alene over 20 millioner innholdsposter på grunn av påstått feilinformasjon om pandemien. Selskapet utstyrte også innhold med knapper som ledet til informasjon fra myndighetene om pandemien.<sup>126</sup>

Også i Norge fjernes kontoer og innhold etter sosiale medier-selskapenes egne regler om feilinformasjon. Det finnes ingen tilgjengelig statistikk over hvor mange kontoer og hvilken type innhold dette gjelder i Norge (se kapittel åtte for ytterligere diskusjon og anbefalinger).

## 9.9 Kommisjonens vurderinger

### 9.9.1 Vurdering av trusselbildet

Kommisjonen mener omfanget av desinformasjon og feilinformasjon som er avdekket i flere land, gir grunn til bekymring og økt aktsomhet også i Norge. Ikke minst viste Russlands krig mot Ukraina fra februar 2022 at kraften i og omfanget av feilaktig informasjon kan være massivt og svært utfordrende. Gjentatte digitale angrep og hacking av sentral norsk infrastruktur, herunder Stortinget, har også preget de siste årene.<sup>127</sup> Det er også verdt å merke seg lokalvalgkampen i Kristiansand i 2019 som demonstrerte hvordan digital aktivisme på Facebook kan påvirke et valgresultat i stor grad.

Det ble imidlertid ikke funnet tegn til utenlandske påvirkningsoperasjoner verken mot Stortingsvalget i 2021 eller kommune- og fylkestingsvalget i 2019. Dette betyr ikke at slike operasjoner ikke finnes. Slik forskningsrapporten om 2021-valget viser, gjøres det forsøk på skjult påvirkning også mot norsk offentlighet selv om disse så langt det er kjent har vært lite omfattende og lite effektive. Dataangrepet mot Stortinget og andre offentlige institusjoner viser at også norske myndigheter blir utsatt for hyppige digitale angrep. Informasjon som hentes ut fra slike angrep kan senere bli brukt i påvirkningsoperasjoner.

<sup>125</sup> Hatmaker, T. (2021, 28. mai). Facebook changes misinfo rules to allow posts claiming Covid-19 is man-made. *Techcrunch*. <https://techcrunch.com/2021/05/28/facebook-covid-man-made-lab-theory/>

<sup>126</sup> Wong, Q. (2021, 18. august). Facebook removed more than 20 million posts for COVID-19 misinformation. *CNet*. <https://www.cnet.com/news/social-media/facebook-removed-more-than-20-million-posts-for-covid-19-misinformation/>

<sup>127</sup> Se punkt 9.9.4 for ytterligere vurderinger om sikkerhetspolitikk.

Spredning av feilinformasjon og konspirasjonsteorier er en utfordring også når disse ikke er resultat av bevisst desinformasjon eller ledd i påvirkningsoperasjoner. Spredning av konspiratoriske forestillinger får stor oppmerksomhet i offentligheten. De kan åpenbart påvirke enkeltpersoners valg og skape skade.

Konspirasjonsteorier er ikke noe nytt, de har eksistert i ulike kulturer i århundrer. Hovedforskjellen fra tidligere ligger i tempoet og omfanget av spredning som den teknologiske og kommunikasjonsmessige utviklingen legger opp til, særlig gjennom sosiale medier. Flere politiske konspirasjonsteorier er de siste årene blitt utbredt og har bidratt til politisk vold og terrorisme.<sup>128</sup>

Risikoen kan være stor når konspirasjonsteorier får uhemmet, eller lite moderert, spredning via sosiale medier, slik man tidvis så under covid-19-pandemien. Spredning av konspirasjonsteorier kan skape et negativt radikaliserende diskusjonsklima som kan utnyttes av ekstremister med forskjellige synspunkter.

Den norske befolkningen er relativt sett godt rustet til å håndtere desinformasjon, feilinformasjon og konspirasjonsteorier. Man skal dessuten være varsom med å kalle avvikende meninger for konspirasjoner. Overordnet mener kommisjonen at den demokratiske beredskapen må bygges gjennom tiltak som kan styrke folks kritiske sans, medie- og teknologikunnskap og den opplyste offentlige samtalen. Dette bør primært skje gjennom å videreutvikle ytringsfrihetens infrastruktur i Norge. Nye lover som forbyr eller sensurerer usanne ytringer kan ikke være svaret.

### 9.9.2 Lovregulering av sannheten er problematisk

Flere europeiske land har innført eller vekket til live lover som forbyr spredning av usann informasjon. Kommisjonen vil advare mot innføringen av slike straffebud. Det er flere grunner til dette.<sup>129</sup>

Slike lover kan for det første svekke ytringsfriheten ved at det kan være uklart hva som faktisk forbys, hva som ansees som «usant» eller «falske nyheter».

For det andre er det i mange tilfeller ingen fasit på hva som er sant og usant. Det er verdt å

<sup>128</sup> Se for eksempel Basit, A. (2021). «Conspiracy Theories and Violent Extremism: Similarities, Differences and the Implications». *Counter Terrorist Trends and Analyses, June 2021, Vol. 13, No. 3*

<sup>129</sup> Også Valglovutvalget påpeker at rettslig regulering av desinformasjon er juridisk krevende. Se NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg* s. 63.

minne om begrunnelsene for John Stuart Mills sannhetsprinsipp: Vi trenger en videst mulig ytringsfrihet nettopp fordi vi alle er feilbarlige, ingen av oss sitter på en endelig sannhet. Også ytringer som i det store og hele er usanne, kan ha en del av sannheten i seg. Som Kierulf-utvalget har påpekt i sine ytringsvettregler for akademisk ytringsfrihet, kan også feil være viktige.<sup>130</sup>

Det er for det tredje en fare for begreps-utflytning. Ytringer som påstås å være sanne eller beskyldes for å være usanne er ofte uttrykk for politiske vurderinger eller ulike meninger.

For det fjerde kan slike lover lett misbrukes og ha en uheldig nedkjølende effekt: Å straffeforfølge offentlige ytringer alene fordi de er usanne, kan stenge eller redusere det offentlige rommet for kritikk og motstemmer. Dette er en reell problemstilling i land med autoritære styresett som gjerne griper til slike harde tiltak. Den russiske loven som ble vedtatt i mars 2022 mot «falske nyheter» om det russiske militæret er et skrekkeksempel. Den gjorde det i praksis umulig for russiske medier å rapportere sannferdig om Russlands krig i Ukraina. En nedkjølende effekt kan også oppstå i et liberalt demokrati som det norske ved at folk legger bånd på seg for ikke å bli rammet av en lov man ikke har tilstrekkelig kunnskap eller forståelse om.

Det er de eventuelle skadene feilinformasjon kan bidra til som lovgivningen primært bør rettes mot. Her finnes det allerede lover. Grunnløse angrep på omdømmet til en person, kan forfølges sivilrettslig som ærekrenkelse. Uriktige anklager og oppdiktete straffbare handlinger som kan føre til ubotelig skade på enkeltmenneskers liv, kan rammes av bestemmelser i straffeloven.<sup>131</sup> Feilinformasjon som skaper alvorlig frykt i befolkningen, kan rammes av straffebudet mot terrorhandlinger.<sup>132</sup> Økonomisk skade som skyldes feilinformasjon, kan rammes av paragrafer om bedrageri.<sup>133</sup> For demokratisk skade utløst av påvirkningsaksjoner, er det et mer åpent spørsmål om lovverket er godt nok. Det er også her den aktuelle diskusjonen om rettstilstanden har vært konsentrert (se neste punkt).

Kommisjonen mener at man heller enn å innføre lover som forbyr spesifikke ytringer fordi de er usanne, bør jobbe for en bedre tilrettelegging av den demokratiske infrastrukturen for en åpen og opplyst offentlig samtale der desinformasjon

og usannheter ikke får fotfeste. Dette bør skje både gjennom regulering og tilretteleggende tiltak.

### 9.9.3 Om samarbeid om påvirkningsoperasjoner

Våren 2021 sendte regjeringen et forslag på høring om endringer i straffeloven som vil gjeninnføre et forbud mot samarbeid med fremmede etterretningstjenester om påvirkningsoperasjoner, samt et forbud mot å utøve såkalt «grov ulovlig påvirkningsvirksomhet» (se punkt 9.8.1.1).

Høringsrunden var avsluttet, men det var ennå ikke bestemt om lovforslaget skulle fremmes for Stortinget, i sin opprinnelige eller endret form, da kommisjonen avsluttet sine diskusjoner. Kommisjonen har derfor ikke kunnet ta stilling til annet enn det opprinnelige lovforslaget og har noen bemerkninger om dette:

Påvirkningsoperasjoner iscenesatt av utenlandske etterretnings- og sikkerhetstjenester kan komme til å utfordre den frie meningsdannelsen og informasjonsfriheten også i det norske samfunnet. Når andre lands styresmakter foretar handlinger som kan utgjøre en trussel mot ytringsfriheten og demokratiske institusjoner i Norge, har norske myndigheter en plikt til å beskytte oss mot denne trusselen. Det er derfor forståelig at det diskuteres å innføre straffebud som gjør det mulig å etterforske og eventuelt straffe deltakelse i slike operasjoner. Både Sverige og Danmark har slike straffebud.

Når det skal utformes regler som ivaretar dette hensynet, er det avgjørende at det gjøres gode vurderinger av hvordan disse påvirker ytringsfriheten i Norge.

Det kan ikke legges til grunn at myndighetsorganer som har som hovedoppgave å sørge for sikkerhet vil gjøre vurderinger som tar tilstrekkelig hensyn til ytringsfriheten og de demokratiske interessene denne friheten skal beskytte.

Det er klare utfordringer sett opp mot ytringsfriheten i det opprinnelige forslaget, noe som ble påpekt av flere høringsinstanser. Kommisjonen viser særlig til høringsinnspillet fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som blant annet uttalte:

Dette forslaget går imidlertid svært langt i å gi hjemler til norske styresmakter, som også vil kunne true ytringsfriheten og demokratiet. NIM mener at forslaget i sin nåværende form innebærer en betydelig risiko for krenkelse av retten til ytrings- og informasjonsfrihet og

<sup>130</sup> NOU 2022: 2, side 10

<sup>131</sup> Se straffeloven (2005) kapittel 22.

<sup>132</sup> Jf. straffeloven § 131.

<sup>133</sup> Jf. straffeloven kapittel 30.

retten til privatliv, og at lovforslaget dermed ikke bør vedtas i sin nåværende form.<sup>134</sup>

NIM anbefalte blant annet at straffebudet ble snevret inn slik at det mer presist fanger opp hva som utgjør straffbart påvirkningssamarbeid. Kommisjonen støtter dette og understreker at presisjon og tydelige rammer er avgjørende for å unngå at denne typen straffebud får en uønsket nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

#### 9.9.4 Sikkerhetspolitisk beredskap mot desinformasjon

Desinformasjon kan være et virkemiddel i krigføring. Russlands angrepskrig mot Ukraina, som ble innledet vinteren 2022, er et ferskt eksempel på hvordan bevisste forfalskninger av sannheten er en del av krigføringen fra den angripende parten.

Desinformasjon kan være ett element blant flere i hybridangrep der ulike former for krigføring kombineres. Å vurdere hvor sårbart Norge er mot digitale angrep og hybrid krigføring, og hvordan beredskapen skal styrkes innenfor rammene av sikkerhetspolitikken, ligger utenfor mandatet til Ytringsfrihetskommisjonen. Totalberedskapskommisjonen, som skal levere sin utredning i juni 2023, har som mandat å gjennomgå den samlede beredskapen i Norge, inkludert digital sikkerhet.

Ytringsfrihetskommisjonen ser at det er behov for en kontinuerlig opprusting av kompetanse og teknologi for å møte hybride trusler i Norge. Det er også behov for å se på hvordan organene som skal beskytte Norge mot målrettede, digitale angrep kan styrkes og for å se på en avklaring av roller, ansvar og myndighet for beredskapen mot hybride trusler. Hybride angrep kjennetegnes nettopp av at de er hybride og angriper ulike sektorer via forskjellige virkemidler. Da må også beredskapen være hybrid. Det er et økende behov for å samordne og videreutvikle forsvarsevnen i den digitale sfæren.

Flere land det er naturlig å sammenlikne seg med, har etablert permanente funksjoner på strategisk nivå som skal sikre en felles situasjonsforståelse samt bedre beredskap og kunnskap på tvers av sektorer for å motstå hybride trusler. Det finnes flere ulike modeller for et slikt arbeid. Sverige har siden januar 2022 hatt en egen statlig

myndighet for psykologisk forsvar. Finland har siden 2017 vært hjemland for et «senter for å motstå hybride trusler» i samarbeid med EU og Nato.<sup>135</sup> Vår kommisjon har ikke hatt som mandat å utrede organisatoriske modeller for et slikt arbeid, men anbefaler at behovet for forsterket beredskap og samordning vurderes.

#### 9.9.5 Regulering av plattformer

Det er behov for ytterligere lovreguleringer for å ansvarliggjøre selskapene som formidler andres ytringer. EUs forordning om digitale tjenester (DSA) kan bli et rammeverk som gjør det lettere å håndtere også des- og feilinformasjon i Norge. Særlig er to elementer i regelverket sentrale:

Kravene til innsyn i hvilke innholdsvurderinger selskapene gjør, vil gjøre det lettere for brukere, tilsyn og forskere å vurdere og diskutere hvilket innhold som faktisk fjernes og hva som prioriteres opp. Kommisjonen ønsker rettslige krav om slik åpenhet velkommen.

De største plattformene blir gjennom DSA dessuten pålagt å gjøre systemiske risikovurderinger av de tjenestene de tilbyr. Blant risikoene som skal vurderes, er «bevisst manipulasjon av tjenestene». Selskapene skal vurdere hvordan anbefalingsalgoritmer, modereringssystemer og annonsesystemer påvirker risikoen for manipulasjon. Kommisjonen viser til kapittel 8.8.2 for ytterligere vurderinger av DSA. I denne sammenhengen er det sentrale at DSA både vil bevisstgjøre og ansvarliggjøre plattformer i europeiske markeder.

Felleseuropeisk regulering av andre sider ved formidlerleddet kan også bidra til å motvirke skadevirkningene ved spredning av des- og feilinformasjon innenfor virkeområdet for reguleringene:

Dette gjelder for eksempel spørsmål om skattlegging, som er viktig for å sikre rettfærdige konkurransevilkår sammenlignet med redaktørstyrte medier. Det gjelder også konkurransevilkårene for selskap som kan tilby alternativer til plattform-selskapene som dominerer i dag. Ikke minst er det nødvendig med reguleringer som kan sette yttergrenser for, og sikre større innsikt i, hvordan ny teknologi brukes til manipulasjon av ordskiftet. Her vil den kommende forordningen fra EU om kunstig intelligens bli sentral. Kommisjonen viser til kapittel sju og åtte for ytterligere vurderinger.

<sup>134</sup> Norges institusjon for menneskerettigheter (2021, 23 august). *Høringsuttalelse – om endringer i straffeloven mv. – påvirkningsvirksomhet*. Side 1–2.

<sup>135</sup> Se punkt 9.5.2 for mer om den svenske myndigheten. Det finske senteret heter HybridCoE. <https://www.hybridcoe.fi/>

### 9.9.6 Plattformselskapers håndtering av feil- og desinformasjon

Større åpenhet og innsyn i plattformselskapenes innholdsmoderering er nødvendig for å vurdere hvordan de faktisk regulerer det digitale ytringsrommet. De siste årene har kritikken og det sivile og politiske presset økt mot de største plattformselskapene som Meta, Twitter og Alphabet for å få dem til å ta større ansvar for spredning av desinformasjon, hatprat og propaganda-kampanjer på plattformene.

Eksempelvis oppgir Facebook noen opplysninger om hva de fjerner og hvordan, men det blir ikke oppgitt hvor omfattende dette er i hvert enkelt land, språk eller type innhold. Det er også uklart hvor mange moderatører som jobber med norskspråklig innhold. Mer innsikt i disse modereringsprosessen og menneskene som jobber med å ta disse viktige valgene bør tilstrebes.

Tilsvarende oppfordrer kommisjonen til større åpenhet om teknologien som brukes for å moderere innholdet. De fleste store plattformselskaper bruker kunstig intelligens (AI) for å sortere bort innhold som kan være irrelevant, støtende, skadelig eller ulovlig. De matematiske modellene som ligger til grunn for denne sorteringen kan være svært kompliserte. Selv om for eksempel Facebook oppgir at AI skal fjerne de mest skadelige postene, bør det rapporteres hva slags innhold dette er og omfanget av det. Kontrollmekanismer bør settes inn for at verken menneskelige moderatører eller maskiner fjerner for mye innhold i iveren etter å moderere, og på den måte reduserer ytringsfriheten for brukerne. Brukernes mulighet til å få innsikt i innholdet deres som fjernes og mulighet for å klage på beslutningene må styrkes tilsvarende.

Kommisjonen viser her til mer detaljerte vurderinger i kapittel 8.8.

### 9.9.7 Nøkkelen er den demokratiske infrastrukturen

Det er umulig å regulere seg bort fra innslag av usannheter og feilinformasjon i offentligheten. Sannheten lar seg ikke avgrense av rettsregler, og rettsregler er uansett ikke et fullkomment virkemiddel til å styre menneskelig atferd. Det er svært vanskelig å oppdage og stanse organiserte påvirkningskampanjer. Bedre reguleringer av hvordan plattformselskaper vurderer og håndterer innhold og bedre innsyn i disse vurderingene vil kunne ha en effekt, men det vil ikke fjerne all mulig des- eller feilinformasjon. Det er heller ikke et mål at

usanne påstander skal fjernes fra offentligheten. Det ville i siste instans skape et illiberal samfunn.

Det viktigste som kan gjøres for å redusere og håndtere skadevirkninger, er å styrke samfunnets og den enkelte medborgers evne til å vurdere, sortere og håndtere flommen av tilgjengelig informasjon. En godt utdannet befolkning som forholder seg kritisk og selvstendig til informasjonen den konsumerer – det man kan kalle beredte borgere – er den beste beskyttelsen mot desinformasjon.

En rekke aktører og krefter i samfunnet innvirker på befolkningens motstandsdyktighet. Hver enkelt medborger har et ansvar for å ytre seg mest mulig sannferdig og være kildekritisk når andres ytringer mottas og videreformidles. Dette gjelder særlig for mennesker med makt og myndighet i samfunnet. Maktpersoner bør være særlig varsomme med å formidle feilaktig informasjon eller komme med så alvorlige anklager som det faktisk er å beskyldte andre for løgn eller å formidle «fake news». Det er uetisk å spre om seg med løgner.

Den demokratiske infrastrukturen må videreutvikles langs flere akser. Kommisjonen vil særlig vektlegge medier og utdanning.

Et solid mediesystem med kritiske og etterrettelige medier og et mediemangfold der ulike og motstridende perspektiver og påstander kommer fram, bidrar til en robust befolkning. Høye kvalitetskrav til journalistikken og en godt etablert presseetikk står sentralt her. Skal pressen gjøre folk motstandsdyktige mot desinformasjon, må den leve opp til egne idealer om faktabasert og etterrettelig kvalitetssikring av informasjon. Viktig er det også å ha en felles offentlighet som samler et stort publikum, der folk har tilgang til den samme informasjonen og de samme diskusjonene om sant og usant. Her har en sterk og samlende allmenningkaster med høy kvalitet en sentral funksjon.

En god allmennutdanning vil gjøre befolkningen rustet til å håndtere et komplekst og tidvis overveldende informasjonssamfunn. Alle trenger kunnskap om teknologi, demokrati, ytringsfrihet og medier for å kunne navigere i informasjonssamfunnet. Alle, gamle og unge, trenger kontinuerlig trening i kildekritikk.

Et godt utbygd mediesystem og velfungerende allmennutdanning er ikke nok. Norge er relativt sett godt rustet fordi Norge er et lite konsensusdemokrati med en sterk velferdsstat, lite polarisering, lite populisme og en godt utbygd frivillig sektor. Å forebygge spredning av des- og feilinformasjon og konspirasjonsteorier, handler dypest sett

om å bygge og vedlikeholde et åpent, inkluderende, stabilt og trygt demokratisk samfunn.

## **9.10 Kommisjonens anbefalinger**

### **9.10.1 En kraftfull mediepolitikk**

Et mediasystem med et mangfold av aktører, innhold og kanaler, en fungerende presseetikk og en sterk allmennkringkaster er avgjørende for å sikre et samfunn som er motstandsdyktig i møte med manipulasjoner av det offentlige rom. At det norske mediasystemet er såpass godt utbygd og velfungerende er etter kommisjonens mening en sentral årsak til at des- og feilinformasjon ikke er et omfattende samfunnsproblem i dag.

Å motvirke skadevirkninger av des- og feilinformasjon er en selvstendig begrunnelse for en kraftfull mediepolitikk. Kommisjonen viser her til vurderinger og anbefalinger i kapittel 12 om redaktørstyrte journalistiske medier for konkrete anbefalinger angående mediesektoren.

### **9.10.2 Utdanning som styrker motstandskraften**

At Norge er såpass godt rustet mot desinformasjon, skyldes ikke minst en god allmenndannende grunnutdanning for hele befolkningen. Finland trekkes i flere sammenhenger fram som en modell for hvordan utdanningen kan brukes til å skape robusthet og kritisk medieforståelse. Så langt kommisjonen kan vurdere, er det ikke grunnleggende forskjeller i tilnærmingen til mediedannelse og kritisk medieforståelse i finsk og norsk skolevesen. Finland synes å ha hatt en enda bredere og mer systematisk tilnærming til mediedannelse og kritisk medieforståelse i utdanningspolitikken, men dette er under endring også i Norge.

Den nye læreplanen for grunnskolen i Norge ble innført i 2020. Den legger økt vekt på mediedannelse, særlig i rammen av det nye tverrfaglige emnet demokrati og medborgerskap. Kommisjonen vil derfor ikke gi konkrete anbefalinger om endringer i læreplanene, men understreker behovet for å vektlegge kildekritikk og selvstendig refleksjon i utdanningen.

Det er behov for kontinuerlig fagfornyelse i møte med den teknologiske utviklingen, særlig når det gjelder utvikling av digital kildekritikk. Dette gjelder ikke bare barn og unge som er under utdanning. Det er også behov for informasjons- og opplæringstiltak for å gjøre den voksne og eldre befolkningen bedre til å navigere i den

digitale informasjonsflommen. Kommisjonen anbefaler at det satses på kursing og andre opplæringstiltak som bidrar til å styrke motstandskraften i den voksne delen av befolkningen for eksempel i regi av bibliotekene eller andre samlende og tilgjengelige arenaer.

### **9.10.3 Regulering av plattformsselskap**

Reguleringer som gir økt innsyn i de store plattformsselskaperens vurderinger, økt brukerinnflytelse over eget innhold og krav til aktsomhetsvurderinger og ansvar for samfunns effekter, vil være viktige for å håndtere forsøk på manipulasjon av den offentlige samtalen. Det samme gjelder reguleringer av kunstig intelligens med mer.

Kommisjonen viser her til anbefalinger i kapittel sju og åtte og understreker at myndighetene må ha en tett oppfølging av forordningen om digitale tjenester (DSA) og andre relevante lovprosesser i EU. I tillegg mener kommisjonen det er behov for å utforske mulighetene for supplerende regulering nasjonalt (jf. punkt 8.9.3).

### **9.10.4 Mer innsyn og åpenhet**

Hemmelighold gir fotfeste for konspirasjonsanklager og mistro. Et åpent samfunn med god og tilrettelagt tilgang på informasjon, skaper motstandskraft. Derfor er tiltak som bedrer innsyn, åpenhet og økt offentlighet også tiltak mot skadevirkninger fra desinformasjon, feilinformasjon og konspirasjonsteorier. Kommisjonen viser her til anbefalinger i kapittel elleve om retten til informasjon.

De store teknologiselskapene bør pålegges langt større åpenhet tilknyttet sin virksomhet i hvert enkelt land også når det gjelder desinformasjon. Selskapene bør pålegges å rapportere om hvordan de modererer i ulike land, hva slags innhold som blir fjernet og omfanget av det. Det bør opprettes et uavhengig ytringsfrihetsråd i Norge som blant annet skal samle inn og vurdere kunnskap om plattformsselskaperens effekt på samfunnet. Kommisjonen viser her til anbefalinger i kapitlene 7.10.1, 8.9.3 og 8.9.4.

### **9.10.5 Mer forskning**

Det er behov for løpende og oppdatert kunnskap om det faktiske omfanget og konsekvensene av både desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, samt feilinformasjon og konspirasjonsteorier i Norge. Det er også behov for mer forskning på hvorfor folk tror på feilinformasjon, og eventuelt



hva slags korreksjoner som fungerer. De nye reglene for datatilgang for forskere i EUs forordning om digitale tjenester kan gjøre dette arbeidet lettere.

Forskningsrapportene som ble laget i forbindelse med valgene i 2019 og 2021, er eksempler på dokumentert kartlegging av om desinformasjon er et faktisk problem i dag. De er også eksempler på studier som bruker dataanalyser som verktøy for å vurdere det faktiske omfanget framfor mindre troverdige spørreundersøkelser. Slike studier bør videreføres og utvides.

### 9.10.6 Faktasjekk

Utvikling av nye formater og tjenester for faktasjekk av påstander i det offentlige ordskiftet har vært et nyttig tilskudd for å motvirke feil- og desinformasjon. Artikler som undersøker konkrete påstander i offentligheten, er bare én del av verktøykassen. Kommisjonen anbefaler at det også satses på opplæring, kurs og informasjonsdatabaser som kan brukes av skoler, journalister og andre som ønsker å styrke sin kunnskap om faktasjekk og kildekritikk.

Et tiltak kan være å sørge for at elevene får jevnlig opplæring i faktasjekk for å skape oppmerksomhet og systematikk rundt faktasjekk som metode. Kommisjonen viser her til anbefaling i kapittel seks om utviklingen av et program for en skolesekk for ytringsfrihet som en naturlig ramme for et slikt arbeid.

Det er også behov for videreutvikling av teknologiske hjelpemidler og kompetanse for journa-

lister så de kan drive løpende faktasjekk og kildekritikk. Kommisjonen anbefaler myndighetene å prioritere støtte til utvikling og tilgjengeliggjøring av teknologi for å avdekke mulig desinformasjon.

## 9.11 Anbefalinger oppsummert

---

Anbefalinger til offentlige myndigheter:

- Føre en kraftfull mediepolitikk som sikrer tilgang til kvalitetssikret informasjon og en sterk allmennkringkaster.
- Videreutvikle læreplaner slik at utdanningsløpene styrker kritisk tenkning, digital kildekritikk og motstandskraft mot desinformasjon, samt satse på kursing og opplæringstiltak for den voksne befolkningen.
- Følge opp EUs reguleringer av plattform-selskaper for å sikre økt innsyn og ansvarstenkning fra selskapene.
- Tilrettelegge for økt innsyn i det offentlige og mer åpenhet for å forebygge konspirasjonsanklager og mistro.
- Støtte forskning på omfang, bruk og skadeeffekter av des- og feilinformasjon og hvordan motstandskraften mot slik informasjon kan styrkes i Norge.
- Styrke arbeidet med faktasjekk i skolen. Kommisjonens foreslåtte «skolesekk for ytringsfrihet» kan være en ramme for dette arbeidet.
- Støtte utvikling og tilgjengeliggjøring av teknologi for å avdekke desinformasjon.

## Kapittel 10

# Straffbare ytringer, særlig om straffeloven § 185

### 10.1 Innledning

Ytringsfriheten i Norge er ikke absolutt. Grunnloven tillater at ytringsfriheten kan begrenses ved lov. I dette kapitlet skal vi se nærmere på sentrale straffebud som setter grenser for ytringsfriheten.

I mandatet ble kommisjonen bedt om å «problematiskere skillet mellom krenkende ytringer som ikke er beskyttet av ytringsfriheten, og ytringer som er beskyttet, men som likevel kan oppfattes som problematiske fordi de reduserer utsatte gruppers reelle ytringsmuligheter og demokratiske deltakelse».

Redegjørelsen begynner med en kort oversikt over ulike typer straffbare ytringer og hvordan særlig vold, trusler og sjikane kan redusere andres ytringsmuligheter. Kommisjonen har valgt å vie ekstra oppmerksomhet til straffeloven § 185, som forbyr hatefulle ytringer rettet mot bestemte minoriteter, siden denne paragrafen er særlig debattert og omdiskutert. Formålet med bestemmelsen er ikke primært å beskytte enkeltmennesker, men å beskytte samfunnet og utsatte grupper mot hat og intoleranse. Dette gruppevernet gjenspeiler den menneskerettslige tanken om at et flertallsdemokrati trenger et vern av mindretallet.

Innledningsvis gis en kort presentasjon av paragrafen, dens historikk og anvendelse hos domstoler og politi. Kommisjonen har hentet ut egen statistikk fra politiet som viser hvor ofte paragrafen faktisk har vært brukt de siste årene.

I forlengelsen av dette redegjøres det også for diskusjonen om et forbud mot rasistiske organisasjoner, et krav som er forankret i samme artikkel av FNS rasediskrimineringskonvensjon som hatytringsparagrafen.

Til sist redegjøres det for en mye brukt, men relativt lite diskutert innskrenkning av ytringsfriheten: paragrafene i straffeloven som gjør det straffbart å bruke skjellsord mot offentlige tjenestepersoner og visse yrkesgrupper.

Kommisjonen gir så sine vurderinger om ytringssikkerhet, forbudet mot hatefulle ytringer, et

eventuelt forbud mot rasistiske organisasjoner og straffebudet mot forulemping av offentlig tjenestepersoner. Til slutt følger anbefalingene, blant disse er forslag om ny ordlyd i straffeloven § 185.

### 10.2 Ytringssikkerhet

#### 10.2.1 Ytringer som kan straffes av hensyn til andres ytringssikkerhet

Ytringsfrihetens begrunnelser hviler på en forutsetning om muligheten til en bred tilknytning til det offentlige ordskiftet. Både sannhetssøken og demokrati fordrer et mangfold av ulike stemmer. En helt grunnleggende forutsetning for den enkeltes ytringsfrihet, og dermed også for å oppnå en mangfoldig offentlighet, er at det må være fysisk trygt å ytre seg. Man kan, slik den danske ytringsfrihetskommisjonen gjorde i sin utredning i 2020, snakke om *ytringssikkerhet*.<sup>1</sup>

Straffelovgivningen inneholder flere bestemmelser som begrenser ytringsfriheten blant annet av hensyn til en allmenn ytringssikkerhet. Straffebudene skal også ivareta andre hensyn, som den enkeltes integritet mer generelt, men i det følgende vil det handle om forholdet mellom ytringsfrihet og ytringssikkerhet.

Et eksempel på et straffebud som på den ene siden begrenser ytringsfriheten, men på den andre siden ivaretar ytringssikkerhet, er forbudet mot trusler.<sup>2</sup> Det er straffbart å framsette trusler som kan skape alvorlig frykt hos den som blir truet. Dersom enkeltmennesker opplever uønsket oppmerksomhet fra noen over tid, enten det er i form av trusler eller annen type uønsket kontakt, kan dette straffes som alvorlig personforfølgelse. Videre er det straffbart å komme med offentlige oppfordringer til straffbare handlinger.

<sup>1</sup> Betænkning nr. 1573 (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark*. Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen, del 2, kap 10

<sup>2</sup> Se kapittel 4.4.6 for nærmere redegjørelse av ulike straffebud og henvisning til paragrafer.

En generelt formulert og mye brukt paragraf er straffeloven § 266 om såkalt «hensynsløs atferd». Den fastslår at «den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens fred, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år».

Denne paragrafen rammer en rekke ulike forhold, også ytringer. Et eksempel er rasistiske uttalelser som ikke kan straffes etter straffeloven § 185 om hatefulle ytringer fordi de ikke er framsett offentlig.<sup>3</sup> Politiet nevner straffebudet mot hensynsløs atferd spesielt på sine nettsider om hatefulle ytringer.<sup>4</sup>

I det følgende redegjøres først kort for trusler mot ytringssikkerhet i Norge i dag. Videre behandles ytringer i gråsonen og mengdeproblemet. Kommisjonen viser også til kapittel fem om ytringsfrihetens stilling, som gir en mer detaljert redegjørelse for ulike studier som blant annet kartlegger omfanget av ulike trusler. Journalisters sikkerhet utgjorde et eget punkt i mandatet og behandles særskilt i kapittel 13.

### 10.2.2 Terror, vold og trusler

Enda mer alvorlig enn trusler er når ytringer møtes med fysisk vold. 22. juli 2011 ble 77 mennesker drept i et terrorangrep i Norge. Åtte av dem ble drept i regjeringskvartalet. 69 av dem var ungdom og voksne på AUFs sommerleir på Utøya. 66 mennesker ble såret på øya. Mange flere sliter fortsatt med store ettervirkninger.

Massedrapet 22. juli var det mest alvorlige angrepet på demokratiet og et politisk parti i Norge i nyere tid. Det var også et angrep på ytringsfriheten. Terroristen drepte AUF-medlemmene på grunn av deres politiske meninger og engasjement. Hans uttalte ønske var å bringe en bestemt form for politiske meninger i Norge til taushet ved å drepe og skremme de som ytret og sto for disse meningene, og de som kunne ytre og fremme dem i mange år framover.<sup>5</sup>

Utøya er et eksempel uten sidestykke på angrep på ytringsfriheten i Norge. Det finnes flere andre eksempler på fysiske angrep som kan kobles direkte til ytringer (se boks 10.1). Undersøkelser gir også en indikasjon på at slike hendel-

ser forekommer: Ti norske stortingspolitikere og/eller regjeringsmedlemmer oppga i en undersøkelse i 2017 at de hadde blitt fysisk angrepet eller forsøkt angrepet.<sup>6</sup>

En forholdsvis liten, men målbar andel av befolkningen melder om at de er blitt utsatt for trusler på grunn av sine ytringer. To prosent av befolkningsutvalget sa i Medietilsynets undersøkelse fra 2021 at de hadde opplevd trusler om vold.<sup>7</sup> 19 rikspolitikere oppga i 2017 at de eller deres nærmeste hadde fått voldstrusler.<sup>8</sup>

Trusselen trenger ikke være spesifikk for at folk begrenser sine ytringer, og at en form for selvsensur slår inn. Det har for eksempel ikke vært noen fysiske angrep i Norge i forbindelse med publisering av karikaturer av profeten Muhammed. Likevel har drapene og drapsforsøkene i andre land påvirket både satiretegnere, redaktører og andre i Norge til å være forsiktige med hva de ytrer.

«Ja, det er frykt knyttet til å publisere Muhammed-karikaturer», skrev Aftenpostens sjefredaktør Trine Eilertsen høsten 2020, ti år etter at den danske karikaturtegneren Kurt Westergaard ble forsøkt drept i sitt eget hjem på grunn av tegningen han hadde laget. At så få har publisert karikaturer i årene etter, omtalte hun som en «delseier for de voldelige islamistene».<sup>9</sup>

### 10.2.3 Ytringer i gråsonen

En rekke ytringer kan sies å være i gråsonen mellom det lovlige og ulovlige, eller er ytringer som ikke er eller bør være ulovlige, men som likevel «kan oppfattes som problematiske», som kommisjonens mandat uttrykker det.

Dette kan gjelde en lang rekke ulike ytringer. Det som omtales som «hatefulle ytringer» eller «hatprat», er et eksempel. Slik redegjørelsen i

<sup>3</sup> LB-2019-3868 (homofobe ytringer), TVEFO-2020-62489 (rasistiske ytringer).

<sup>4</sup> Politiet. *Hatefulle ytringer på internett*. Hentet ut juni 2022 fra <https://www.politiet.no/tjenester/tips-politiet/hatefulle-ytringer-pa-internett/>

<sup>5</sup> TOSLO-2011-188627-24; RG-2012-1153

<sup>6</sup> Bjørge T. & Silkoset, E. (2017): *Trusler og trusselhendelser mot norske politikere. En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. PHS Forskning 2017:5, Politihøgskolen, s. 12. 82 av 198 regjeringsmedlemmer/stortingspolitikere svarte på undersøkelsen. Det framgår av rapporten at 16 svarte det samme i 2013, jf. s. 36.

<sup>7</sup> Medietilsynet (2021). *Undersøkelse om kritisk medieforståelse i den norske befolkningen. Delrapport 2: Sjikane via internett, og konsekvenser dette har for demokrati og deltagelse*; Medietilsynet (2021, 27 april). En av ti har opplevd sjikane på nett. <https://www.medietilsynet.no/nyheter/aktuelt/ny-undersokelse-fra-medietilsynet-en-av-ti-har-opplevd-sjikane-pa-nett/>

<sup>8</sup> Bjørge T. & Silkoset, E. (2017) s. 12.

<sup>9</sup> Se også kapittel 13 om journalistisikkerhet og kapittel 14 om kunstnerisk frihet for omtale av karikaturer og voldstrusler.

### Boks 10.1 Fysisk angrepet for sine ytringer

Norge har opplevd to rasistisk motiverte terrorangrep de siste 11 årene. Dette er noen andre kjente eksempler på at mennesker er blitt fysisk angrepet av meningsmotstandere i Norge de seneste årene:

I 1993 ble forlegger William Nygaard skutt etter at forlaget han ledet, Aschehoug, hadde utgitt Salman Rushdies bok *Sataniske vers*. I 2018 ble flere personer siktet for drapsforsøket. I 2021 ble det kjent at politiet går ut ifra at drapsforsøket var direkte motivert av bokgivelsen.

I 2013 ble samfunnsdebattant Amal Aden slått ned på åpen gate i Oslo. De to kvinnene som angrep henne, sa ifølge Aden at hun var «en skam for islam og somaliere». Aden hadde i flere år debattert og skrevet bøker om blant annet homofili, likestilling og flerkultur. Samme år ble samfunnsdebattant Mina Adampour slått ned av det politiet mente var personer knyttet til et høyreekstremt miljø. Det har også vært vold i forbindelse med flere markeringer i regi av organisasjonen Stopp islamiseringen av Norge (Sian). I 2020 ble leder Lars Thorsen slått ned under en demonstrasjon i Bergen.

Kilde: Ertesvåg, F. (2014, 7. mars). – Minoritetskvinner blir bedt om å dempe seg. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/1Gm2M/minoritetskvinner-blir-bedt-om-aa-dempe-seg>; Lyngstad, H. K. m.fl. (2020, 22. August). Sian-leder slått ned i Bergen – blør i hodet etter hendelsen. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/vQvw55/sian-leder-slaatt-ned-i-bergen-bloer-fra-hodet-etter-hendelsen>; Stokke, O & Brønmo, H. (2013, 8. november). Amal Aden: – Jeg ble slått ned av somaliske kvinner. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/yv9ya/amal-aden-jeg-ble-slaatt-ned-av-somaliske-kvinner>

punkt 10.3.3 viser, er dette i strafferettslig forstand ytringer som i jussen kalles kvalifisert krenkende mot et definert sett beskyttede grunnlag. I dagligtale brukes hatefulle ytringer og hatprat bredere, om ulike typer hets, sjikane og trakassering. Slik forskningsgjennomgangen i kapittel fem viser, gjøres det samme i de fleste studier av omfanget. Noen av disse ytringene vil være straffbare, andre ikke, men de kan likevel være belastende.

Videre kan ytringer som i dagligtale omtales som hets eller netthets, rammes av straffebud mot hensynsløs atferd eller trusler, personforfølgelse

### Boks 10.2 Truet for sine ytringer

Flere samfunnsdebattanter har de siste årene mottatt store mengder sjikane og trusler. Ofte er det snakk om unge kvinner med minoritetsbakgrunn. Dette er bare noen eksempler:

Lege og Fritt Ord-vinner Bushra Ishaq trakk seg i 2010 tilbake fra offentligheten etter å ha mottatt trusler og sjikane. Samfunnsdebattant og redaktør Sumaya Jirde Ali uttalte i et intervju i 2021 at hun ikke har tall på hvor mange trusler hun har mottatt og at hun har måttet ta pauser fra offentligheten på grunn av dette. Flere personer er også dømt for hatefulle ytringer rettet mot henne. I 2021 vakte det også stor debatt og mobilisering i offentligheten da sjikanøse og truende kommentarer om MDG-byråd Lan Marie Nguyen Berg i ulike facebookgrupper ble delt i en større offentlighet. Omfanget av sjikane mot Nguyen Berg var godt kjent i flere år før dette.

Kilder: Sanden, C. H. (2010, 10. september). – Nordmenn truet meg til taushet. *NRK*. <https://www.nrk.no/kultur/-nordmenn-truet-meg-til-taushet-1.7287511>. Dorholt, I. (2021, 27 mai). Om Lan-hetsen: – Rasisme og sexismen. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/nyheter/rasisme-og-sexisme/73807107>

eller krenkelse av privatlivets fred. De juridiske grensedragningene kan være krevende. Noen ytringer kan være lovlige, men ubehagelige. Å lese «du skulle vært død» kan være svært skremmende, selv om det ikke nødvendigvis er en straffbar trussel.

Det er ikke mulig å finne en fullstendig oversikt over omfanget av slike typer ytringer. Undersøkelsene som blir gjennomgått i kapittel fem gir en indikasjon over det opplevde omfanget av ulike typer hatefulle ytringer, trusler og sjikane. Det vil alltid være et subjektivt element til stede i slike spørreundersøkelser. Det finnes bare noen få undersøkelser som prøver å kartlegge det faktiske omfanget av ulike typer ytringer på nett. Også disse vil ha et subjektivt element ved definisjonen av hvilke ytringer som skal kategoriseres som hatefulle eller sjikanerende.

Statistikken over bruken av ulike paragrafer kan gi en indikasjon over omfanget av straffbare ytringer. Kommisjonen har hentet inn en egen oversikt over omfanget saker som berører straffeloven § 185 om hatefulle ytringer (se avsnitt 10.3.4.2). Det finnes generelle tall over hvor mye straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 266

bokstav a om alvorlig personforfølgelse benyttes. I 2020 behandlet politiet til sammen 5 289 saker som omhandlet disse paragrafene. I 1005 saker ble det tatt ut tiltale, gitt forelegg, eller saken ble overført til Konfliktrådet. Dette trenger ikke utelukkende være saker som omhandler ytringer. Til sammenligning behandlet politiet 280 saker som omhandlet hatefulle ytringer eller diskriminering. Her ble det gjort 84 avgjørelser av samme art.<sup>10</sup>

Slike ytringer kan føre til at mottakerne kvier seg for å delta i offentligheten. Dersom dette systematisk rammer bestemte grupper, som unge innvandrerkvinner, vil det være et demokratisk problem ikke bare for dem som enkeltborgere, men for samfunnet som helhet.

Undersøkelser tyder på at dette skjer i noe omfang. I en undersøkelse fra 2016 om etniske minoriteter svarte 36 prosent av de som hadde fått ubehagelige eller nedsettende kommentarer, at erfaringen har gjort dem mer forsiktige med å ytre seg (for den øvrige befolkningen var tallet 19 prosent).<sup>11</sup> I en undersøkelse om mennesker med funksjonsnedsettelse var dette tallet 38 prosent.<sup>12</sup> Enkelte profilerte samfunnsdebattanter med minoritetsbakgrunn har trukket seg tilbake fra offentligheten enten i perioder eller permanent på grunn av trusler og trakassering (se boks 10.2).

Også politikere rapporterer i noe grad om det samme. I en undersøkelse fra 2021 svarte 14 prosent av de 205 myndighetspersonene som besvarte undersøkelsen, at de hadde vurdert å slutte som politiker på grunn av belastningene ved trusler, trakassering og lignende.<sup>13</sup> 132 lokalpolitikere svarte i en undersøkelse fra KS i 2019 at «uønskede og plagsomme hendelser» har redusert deres talefrihet rundt et politisk tema. 131 sa de har latt være å engasjere seg i et spesifikt sakfelt. 119 hadde vurdert å slutte som politiker.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Statistisk sentralbyrå (2021). *Etterforskede lovbrudd*, oppdatert oktober 2021. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>

<sup>11</sup> Midtbøen, A. H. & Steen-Johnsen, K. (2016) *Ytringsfrihetens grenser i det flerkulturelle Norge*, Nytt Norsk Tidsskrift, 01–02, 2016, volum 33, s. 24. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2016-01-02-03>

<sup>12</sup> Olsen, T. m.fl. (2016). *Hatytringer. Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer*. (NR rapport nr. 6/2016). Nordlandsforskning. Nordlands forskningsinstitutt. (116 personer – 38 prosent av de 32 prosentene i utvalget som svarte at de var utsatt for hatefulle ytringer. Denne undersøkelsen hadde ikke et representativt utvalg, jf. s. 41 i rapporten.

<sup>13</sup> Bjørgo, T., Thomassen, G. & Strype, J. (2021). *Trakassering og trusler mot politikere: En spørreundersøkelse blant medlemmer av Stortinget, regjeringen og sentralstyrene i partiene og ungdomspartiene*. PHS Forskning 2021:01. Politihøgskolen.

## 10.2.4 Mengdeproblemet

Et utbredt dilemma som berører ytringssikkerhet, er mengdeproblemet: Ytringer som er godt innenfor det lovlige, kan oppleves som ubehagelig og utmattende, kanskje også skremmende, dersom det kommer mange av dem. Å lese én kommentar om at «du burde reise hjem der du kommer fra» etter at en har ytret seg i offentligheten, kan være håndterlig. Å lese flere titalls hver gang en ytrer seg, vil være langt mer belastende.<sup>15</sup>

Den samme mekanismen kan observeres når ytringene er ment som korrektiv. Å få én tilbakemelding om at man har sagt noe dumt, uakseptabelt eller hårreisende, vil være håndterlig for mange. Å få det som oppleves som «hele Norge» mot seg, vil kunne være svært belastende.

Sjikane, trakassering og harde ordskifter kan ha negative konsekvenser utover at de er ubehagelige å motta og skremmer folk fra å delta i debatten. En annen mekanisme er «ytringstrøtthet.» Mange orker ikke å delta i gjentatte debatter som oppleves utmattende og uforholdsmessig krevende, også når det er andre enn dem selv som mottar sjikane.

## 10.3 Hatefulle ytringer

### 10.3.1 Om hatytringsparagrafen

Mens det er bred enighet om at det er nødvendig å forby trusler for å ivareta andres ytringssikkerhet, er det mer omdiskutert i norsk offentlighet hvor grensene bør gå mellom ytringsfrihet og minoritetsvern. I straffeloven er spørsmålet regulert i bestemmelsen om hatefulle ytringer i § 185. I det følgende redegjøres det for bestemmelsens innhold, arbeidet med bestemmelsen i dag og dens betydning. Kommisjonens vurderinger følger i punkt 10.6.3.

I 1961 fikk Norge for første gang en lovbestemmelse som forbød oppfordring til rasehat.<sup>16</sup> Bestemmelsen kom etter en bølge av høyre-ekstreme, antisemittiske handlinger og demonstrasjoner over store deler av Europa. Også i Norge var det spredte tilfeller av hakekorsmaling

<sup>14</sup> Ipsos (2019). *Hat og trusler mot folkevalgte. Laget for Kommunesektorenes organisasjon (KS)*, KS, s. 28

<sup>15</sup> Se f.eks. Trygstad, A. & Martinsen, M.W. (2021, 27. april). *Sara (19) argumenterte for vaksinerings av russ – sterkt preget av netthets og sjikane*. NRK.no. [https://www.nrk.no/nordland/sara-landaas-foreslo-koronavaksine-for-russ\\_-utsatt-for-grov-hets\\_-mobbing-og-sjikane-1.15472950?](https://www.nrk.no/nordland/sara-landaas-foreslo-koronavaksine-for-russ_-utsatt-for-grov-hets_-mobbing-og-sjikane-1.15472950?)

<sup>16</sup> Straffeloven (1902). *Almindelig borgerlig Straffelov*. (LOV-1902-05-22-10), § 135 andre ledd.

**Boks 10.3 Straffeloven § 185****§ 185. Hatefulle ytringer**

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter fram en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne

Kilde: lovdata

og andre lignende ytringer.<sup>17</sup> Paragrafen var inspirert av lovgivning i Sverige og Danmark.<sup>18</sup>

Fra 1970 har vernet mot hatefulle ytringer blitt gradvis utvidet, først og fremst som følge av FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK), som ble ratifisert av Norge dette året.<sup>19</sup>

Den norske hatytringsparagrafen er en variant av en type lovbestemmelse som er vanlig i mange land. Av moderne vestlige demokratier skiller USA seg ut ved å ikke ha en tilsvarende bestemmelse.<sup>20</sup>

Hatytringsparagrafen står i straffelovens kapittel 20, som omhandler vern av «den offentlige ro, orden og sikkerhet». Plasseringen understreker at paragrafen primært skal verne samfunnsinteresser. Den skal beskytte både minoriteter og samfunnet som helhet mot det hatet som kan opp-

stå i samfunnet dersom hatefulle ytringer mot minoritetsgrupper får spre seg. I forarbeidene ble det særlig vist til at straffebudet kunne få betydning dersom organisert antisemittisme skulle få fotfeste i Norge.<sup>21</sup> Selv om det primære formålet er å verne om samfunnsinteresser, vil bestemmelsens vern også gi en beskyttelse for den som rammes av hatefulle ytringer.<sup>22</sup>

Paragrafen blir ofte kalt «rasismeparagrafen». Det kan gi et feil inntrykk av hva paragrafen faktisk rammer. For det første vil ytringer som i dagligtale omtales som rasistiske, ikke nødvendigvis være straffbare etter straffeloven § 185 (se punkt 10.2.3). For det andre er de beskyttede grunnlagene i paragrafen utvidet i flere omganger. Hatytringsparagrafen er i dag et mer dekkende begrep.

For at en ytring skal være straffbar etter hatytringsparagrafen, må den være «hatefull» eller «diskriminerende», rettet mot en som representerer en av de angitte gruppene (bokstav a-e) og framsatt offentlig eller i nærvær av andre.<sup>23</sup>

Terskelen for når en ytring kan anses for å være «hatefull» eller «diskriminerende», skal behandles nærmere i punkt 10.3.3.3. Det er verdt å nevne her at et flertall på Stortinget i forbindelse med revisjonen av § 100 i 2004 ga uttrykk for at terskelen for straffansvar etter daværende § 135a var lagt noe høyt i rettspraksis. Flertallet ønsket derfor å senke terskelen for hva som kunne anses som straffbare ytringer.<sup>24</sup> Signalene ble fulgt opp ved en revisjon av bestemmelsen i 2005, og den senkede terskelen ble videreført i dagens § 185.<sup>25</sup>

Bestemmelsen har blitt gradvis utvidet fra å gjelde hatytringer rettet mot hudfarge, nasjonalitet, etnisitet og religion til de gruppene som er omfattet i dag. Kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet ble tatt inn i loven i 2021. Dette skulle gi en særlig beskyttelse av transpersoner og andre med en

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 45 (1960–61), s. 1–2; Ot.prp. nr. 48 (1969–70) *Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902* (forbud mot rasediskriminering m.m.).

<sup>22</sup> Methi, E.A & Tennfjord, V.J. (2021). *Hatefulle ytringer – grensen mellom ytringsfrihet og diskrimineringsvern – kommentar til HR-2020-2133-A. Juridika Innsikt*. <https://juridika.no/innsikt/hatefulle-ytringer-grensen-mellom-ytringsfrihet-og-diskrimineringsvern-kommentar-til-hr-2020-2133-a>.

<sup>23</sup> «Offentlig» innebærer at den må være fremmed overfor flere enn 20–30 personer eller på et sted der flere kan få den med seg, Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)*, punkt 12.2.2; Straffeloven (2005), *Lov om straff (LOV-2005-05-20-28)*, § 10.

<sup>24</sup> Innst.S.nr.270 (2003–2004) punkt 4.5.1, jf. også St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.5.7.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) s. 186 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 249.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 45 (1960–61) *Om endring av § 135 i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902*. Justis- og politidepartementet, s. 1 og Ot.prp. nr. 48 (1969–70) s. 9. Østrem, O. (2021). *Hatefulle ytringer – Lov og rett i krenkingens tid*. Cappelen Damm, s. 19–21.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 45 (1960–61), s. 2.

<sup>19</sup> Etter hvert også etter kritikk fra FNs rasediskrimineringskomité (CERD), og som følge av samfunns- og rettsutviklingen for øvrig.

<sup>20</sup> Anderson, L. & Barnes, M. (2022, 25. januar). Hate Speech. I *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/hate-speech/>

kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger. Et sentralt argument var ønsket om å harmonisere det strafferettslige vernet med det sivilrettslige og at det kunne ha en positiv effekt på den alminnelige holdningsdannelsen i samfunnet overfor kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet.<sup>26</sup>

Loven krever at den som har ytret seg hatefullt, må ha utvist forsett eller grov uaktsomhet. Grov uaktsomhet innebærer at skyldvurderingen knytter seg mer til selve handlingen, og mindre til hva ytreren faktisk har tenkt i øyeblikket.

### 10.3.2 Internasjonale forpliktelser og anbefalinger bak straffeloven § 185

Norge er forpliktet til å ha et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer, eller diskrimineringsvern, ut ifra flere internasjonale konvensjoner. Det vil derfor være et folkerettsbrudd å fjerne § 185 uten at man sikrer et slikt strafferettslig vern gjennom andre bestemmelser.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) har ikke en egen artikkel som forbyr hatytringer. Manglende tiltak fra staten for å sikre innbyggerne mot alvorlige hatefulle ytringer kan allikevel utgjøre et brudd på diskrimineringsvernet i EMK artikkel 14 sammenholdt med retten til privatliv i artikkel 8.<sup>27</sup>

I 1965 vedtok FNs generalforsamling rasediskrimineringskonvensjonen (heretter kalt RDK), som pålegger deltakerland å «føre en politikk som tar sikte på å avskaffe alle former for rasediskriminering».<sup>28</sup> Konvensjonen var den første menneskerettighetskonvensjonen som ble vedtatt av FN, og kom på et tidspunkt da mange land fortsatt diskriminerte store deler av befolkningen på bakgrunn av hudfarge eller etnisk tilhørighet.

Norge ratifiserte konvensjonen i 1970. Samme år fikk straffeloven et utvidet vern mot rasediskriminering.<sup>29</sup> Konvensjonen ble tolket slik at forpliktelsene til å kriminalisere hat og diskriminering (artikkel 4) må veies opp mot de fundamentale friheter det er vist til i artikkel 5 (ytrings- og

religionsfrihet).<sup>30</sup> I 2005 ble konvensjonen tatt inn i norsk lov gjennom diskrimineringsloven.<sup>31</sup>

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) ble vedtatt i 1966 og gjelder som norsk lov gjennom menneskerettighetsloven. Denne konvensjonen pålegger staten å forby ved lov «enhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold».<sup>32</sup> SP-konvensjonen forplikter også statene til å ha et generelt diskrimineringsvern og beskyttelse av etniske minoriteters rett til å dyrke og bevare sin kultur.<sup>33</sup>

Norge har også skrevet under på en tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon om datakriminalitet, som inneholder bestemmelser om kriminalisering av rasistiske og fremmedfiendtlige handlinger begått i et datasystem.<sup>34</sup>

Europarådets ministerkomité vedtok i 2022 en rekommandasjon med en rekke anbefalinger til medlemslandene for å forebygge og bekjempe hatytringer i samfunnet, både de straffbare, og de som ikke er straffbare, men som krever andre type tiltak.<sup>35</sup>

Som nevnt i kapittel 4.3.4 har flere FN-komiteer de senere årene anbefalt Norge å styrke bekjempelsen av hatefulle ytringer.

### 10.3.3 Hatytringer i domstolene

#### 10.3.3.1 Generelt om rettspraksis

Å straffe en ytring er et inngrep i ytringsfriheten, og strl. § 185 må derfor tolkes i lys av og anvendes

<sup>26</sup> Prop. 66 L (2019–2020) punkt 8.3.3.

<sup>27</sup> Beizaras og Levickas mot v. Litauen, (41288/15, 14. januar 2020); Methi, E.A. & Tennfjord, V.J. (2021).

<sup>28</sup> *Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering* (New York, 21. november 1966, Rasediskrimineringskonvensjonen), artikkel 2.

<sup>29</sup> Straffeloven (1902), § 135 a og § 349 a. Ot.prp. nr. 48 (1969–70). Harbek, O.F. (1969). *Utredning om forbud mot rasediskriminering, om nye lovbestemmelser for at Norge skal kunne ratifisere FN-konvensjonen av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering*, Justis- og politidepartementet; s. 24.

<sup>30</sup> Artikkel 5 ble tatt inn i konvensjonen etter påtrykk fra de nordiske land, nettopp for å møte de «meget vidtgående tiltak mot rasediskriminering som konvensjonspartene forpliktet seg til å gjennomføre», jf. St.prp. nr. 107 (1969–70) s. 3.

<sup>31</sup> Følger nå av Likestillings- og diskrimineringsloven (2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51) § 5. Se Ot.prp. nr. 33 (2004–2005), kap. 8.

<sup>32</sup> FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (16. desember 1966, SP-konvensjonen), artikkel 20 nr. 2.

<sup>33</sup> SP-artikkel 26 og 27. Norge har i tidligere utredninger lagt til grunn at denne konvensjonen antakelig forplikter statene til å forby rasediskriminerende og hatefulle ytringer som oppfordrer til diskriminering, fiendtlige handlinger eller voldelige handlinger jf. NOU 2002: 12 s. 188 og St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.5.3.

<sup>34</sup> Tilleggsprotokoll som gjelder kriminalisering av rasistiske og fremmedfiendtlige handlinger begått i et datasystem til Konvensjon om datakriminalitet – ETS nr. 189. Skrevet under av Norge i 2008.

<sup>35</sup> Rec (2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech. Vedtatt av Europarådets ministerkomité 20. mai. 2022.



i tråd med ytringsfrihetsbestemmelsene i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Generelt skal det mye til før en ytring er straffbar etter § 185.<sup>36</sup>

I løpet av de siste årene har Høyesterett behandlet fire saker som aktualiserer spenningsfeltet mellom ytringsfrihet og diskrimineringsvern/hatefulle ytringer. Alle fire gjaldt sjikanevende personangrep og endte med domfellelse for hatefulle ytringer. I tillegg skal ytterligere en sjikane-sak, som endte med domfellelse i lagmannsretten, opp for Høyesterett.<sup>37</sup> I boks 10.4, 10.5 og 10.6 gjengis noen av sakene og underrettspraksis som eksempler på noen grensedragninger rettsvesenet har gjort om hatefulle ytringer de siste årene.

Etter praksis både i Høyesteretts og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er det av stor betydning hva slags ytring man står overfor. Høyesterett har trukket et skille mellom ytringer som angår et emne og ytringer som angriper en eller flere personer (10.3.3.3). Dermed må det også trekkes en grense mellom hatytringer og religionsforkynnelse og -kritikk (10.3.3.4). Et mer grunnleggende spørsmål er hvordan ytringer skal tolkes, noe Høyesterett har uttalt seg om i flere saker (10.3.3.2).

### 10.3.3.2 *Tolkning av ytringer*

Måten ytringer blir tolket på, er av stor betydning for ytringsfrihetsvernet. Det hjelper lite med rommelige grenser for hva man kan ytre seg om dersom domstolene går langt i å tillegge ytreren meninger som ikke med rimelighet kan tolkes ut av ytringene. Det har blitt tatt til orde for at det må gjelde et «legalitetsprinsipp» for tolkning av ytringer, altså at domstolene må konsentrere seg om ordlyden i ytringene og være varsomme med å innfortolke et innhold som går utover denne.<sup>38</sup>

Høyesterett har uttalt seg om prinsippene for tolkning av ytringer i sakene om § 185.<sup>39</sup> Utgangspunktet er «hvordan den alminnelige tilhører vil oppfatte utsagnet ut ifra den sammenheng det er fremsatt». Vurderingen dreier seg altså ikke om hva avsender har ment med ytringen, heller ikke

hvordan den som rammes, subjektivt sett oppfatter ytringen, men hvordan en alminnelig tilhører objektivt sett vil forstå den. Selv om utsagnets ordlyd er utgangspunktet for vurderingen, må utsagnet samtidig forstås i sin sammenheng eller kontekst. Her har imidlertid Høyesterett understreket at det går en grense for hvor stor vekt man kan legge på konteksten, noe som er omtalt som «forsiktighetsregelen». Forsiktighetsregelen går ut på at «ingen skal risikere straffetrettslig ansvar ved at utsagn tillegges et meningsinnhold som ikke er uttrykkelig uttalt, med mindre et slikt innhold med rimelig stor sikkerhet kan utledes av sammenhengen».

Prinsippene Høyesterett har trukket opp, viser at det er klare grenser for hva domstolene kan tolke inn i ytringer. Disse prinsippene bidrar til å ivareta behovet for forutsigbarhet når man ytrer seg.

### 10.3.3.3 *Hva er en hatefull ytring? Skillet mellom ytringer om emner og personangrep*

Det skal mye til for å straffes etter § 185. Høyesterett har, med bakgrunn i uttalelser i forarbeidene til bestemmelsen, presisert terskelen for straffansvar slik at det bare er ytringer av «kvalifisert krenkende karakter» som kan straffes. Kvalifisert krenkende ytringer vil typisk være slike som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser», eller som innebærer «en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd».<sup>40</sup> Også etter EMDs praksis er utgangspunktet en forholdsviss høy terskel for å straffeforfølge ytringer.

EMD har gjentatte ganger, også i saker om hatefulle ytringer, framhevet at ytringsfriheten ikke bare skal verne stuerene, sympatiske eller behagelige ytringer, men også de ytringene som «fornærmer, sjokkerer eller forstyrrer», fordi dette er «en forutsetning for den pluralismen, toleransen og bredden som utgjør et demokratisk samfunn».<sup>41</sup>

Hvor sterkt hensynet til ytringsfriheten gjør seg gjeldende, vil allikevel variere, avhengig av hva slags type ytring man står overfor. I høyesterettspraksis går det et grunnleggende skille mellom kritiske ytringer om et emne og ytringer som angriper en eller flere personer.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Rt. 1978 s. 1076; jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.2; HR 2018-674-A, avsnitt 15; HR-2020-2133-A, avsnitt 28.

<sup>37</sup> Eidsivating lagmannsretts dom av 25. januar 2022 (LE-2021-136915). Da kommisjonen avsluttet sitt arbeid var ankeforhandling i Høyesterett berammet til 23. august 2022 (HR-2022-504-U).

<sup>38</sup> Eggen, E. (2002). *Ytringsfrihet. Vernet om ytringsfriheten i norsk rett*. Cappelen Akademisk Forlag, s. 404.

<sup>39</sup> For det følgende, se HR-2020-2133-A, avsnitt 25–27 med henvisninger til tidligere praksis.

<sup>40</sup> Se for eksempel HR-2020-184-A, avsnitt 26–27.

<sup>41</sup> Se for eksempel *Atamanchuk mot Russland* (4493/11, 11. februar 2020) avsnitt 46.

<sup>42</sup> For dette og det følgende, se for eksempel HR-2020-184-A, avsnitt 23–28.

Ytringer om et *emne*, for eksempel om politikk, kultur eller religion, nyter et sterkt ytringsfrihetsvern. Denne typen ytringer vil typisk ligge i kjernen av ytringsfriheten, slik Grunnlovens særskilte vern av frimodige ytringer viser. Ytringer om et emne som ikke er rettet mot «noen», vil derfor ikke kunne straffes etter § 185. Også EMDs praksis viser at politiske ytringer nyter et særlig sterkt vern.

Den politiske ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt. EMD har akseptert straff mot politikere som oppfordrer til diskriminering, hat eller vold mot en gruppe mennesker.<sup>43</sup> Dessuten er det den konkrete ytringen som må vurderes. I en av sakene som var oppe for Høyesterett, fant domstolen at selv om konteksten for en facebook-kommentar var en diskusjon om innvandrings- og integreringsspørsmål, så var tiltaltes grovt krenkende ytring utelukkende rettet mot en bestemt person (se boks 10.5).<sup>44</sup> Videre oppstår det vanskelige grensedragninger mellom religionsforkynnelse og religionskritikk – som dreier seg om et emne – og hatefulle ytringer mot en gruppe, hvilket skal omtales i neste punkt.

Mens ytringer om et emne har et sterkt vern, er det motsatt for ytringer som angriper *en eller flere personer*. Slike ytringer nyter ifølge høyesterettspraksis et beskjedent vern, fordi de ikke har noe til felles med ytringsfrihetens kjerneverdi, nemlig det frie ordskiftet. Også etter EMDs praksis er vernet om sjikanerende ytringer begrenset, og i noen tilfeller vil slike ytringer anses som et misbruk av ytringsfriheten som ikke er vernet av konvensjonen overhodet, jf. EMK artikkel 17. Selv om personangrep og sjikane nyter et beskjedent vern, er denne typen ytringer allikevel ikke uten videre straffbare etter § 185. Terskelen for straffansvar etter bestemmelsen gjelder fortsatt, slik at det bare er ytringer av «kvalifisert krenkende karakter» som kan straffes. Høyesterett har også presisert at det gjelder en «relativt rommelig margin for smakløse ytringer».

#### 10.3.3.4 Grensen mellom hatytringer og religionsforkynnelse og -kritikk

I noen tilfeller kan skillet mellom ytringer om et emne og et personangrep være vanskelig å trekke. Et praktisk eksempel er ytringer på religionsfeltet. Skal sterkt negative ytringer om for eksempel jøder, muslimer eller kristne rettslig

#### Boks 10.4 Politiske ytringer

Under en demonstrasjon utenfor Stortinget høsten 2018 holdt Sian (Stopp islamiseringen av Norge) appeller og delte ut løpesedler. I etterkant ble både leder og nestleder tiltalt for hatefulle ytringer.

Lederen ble dømt i tingretten for flere av ytringene i brosjyrene, som «Gode muslimer er en svøpe for sine omgivelser hvor enn de er. Et hvert menneske som bekjenner seg til Muhammeds ideologi og som arbeider for å innføre islams ondskap her – uansett om det gjøres med vold eller med politiske midler – er en trussel mot rikets sikkerhet og må deporteres eller interneres på livstid». Lederen anket saken til lagmannsretten, som nektet den fremmet.

Nestlederen ble frifunnet i lagmannsretten for ytringene hun framsatte, som for eksempel «Lekeberg, er byen i Sverige. En liten kommune. Dem har en video som viser hvordan det blir når det blir importert morderzombier, seksualpredatorer, tilbakestående kultur. Kultur fra Midtøsten. Folk blir steina ned når de er på sykkeltur, dem skiter ned balkongene og hagene demmes, dem banker på dørene og krever servering. Det er blitt et shithole. Shithole!»

I den frifinnende dommen mot nestlederen la lagmannsretten vekt på at hun hadde uttalt seg om forholdene i andre stater og om konsekvenser av norsk innvandringspolitikk, og at kritiske ytringer om slike forhold ligger innenfor kjernen av det ytringsfriheten beskytter. Særlig måtte det gjelde når hun framsatte ytringene under en appell foran Stortinget, og dermed så tydelig hadde signalisert at ytringene var ment å inngå i det offentlige ordskiftet. I slike sammenhenger er det ikke nok at uttalelsene er «krasse og ensidig fordømmende og utvilsomt kan virke sårende og krenkende på dem som bekjenner seg til den islamske religion.»

Kilde: LB-2019-177188; TOSLO-2019-14462

<sup>43</sup> *Le Pen mot Frankrike* (18788/09, 20. april 2010, avvisningskjennelse).

<sup>44</sup> HR-2020-184-A, avsnitt 34.

### Boks 10.5 Sjikanerende ytringer og personangrep

I 2020 ble en pensjonist dømt for å ha skrevet «Fandens svarte avkom, reis tilbake til Somalia og bli der din korrupte kakerlakk» under et bilde av en 20 år gammel norsk-somalisk samfunnsdebattant på en facebookside. Høyesterett mente uttalelsen hadde en uttrykkelig referanse til debattantens hudfarge og etniske opprinnelse, og måtte oppfattes som en svært grov krenkelse og en betydelig nedvurdering av hennes menneskeverd.

Samme år ble en mann dømt for å ha skrevet «fyll opp disse sotrøra i containere å sveis de igjen å slepp de på det dypeste havet» og «det er vel bedre at vi fjerner disse avskyelige rottene fra jordens overflate selv tenker jeg!!» i en facebook-gruppe. Å likestille en gruppe mennesker med skadedyr innebar en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd og var kvalifisert krenkende. I den samme dommen fastslo Høyesterett at utsagnet «fordømrade svineri denne satans islam kulden» var beskyttet av ytringsfriheten fordi den rettet seg mot religionen islam, og ikke muslimer som personer.

I 2022 ble en mann dømt i lagmannsretten for hatefulle ytringer rettet mot kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk blant annet for å ha skrevet «perverse mannegriser som permalaiver at de er småpiker har vel strengt tatt ingen injurierende kraft»

og «tror du virkelig at et eneste menneske tror du er et kvinnemenneske og ikke en gubbe med rare fantasier» på Facebook til en kvinne som for noen år siden hadde endret juridisk kjønn.

I 2019 ble en mann dømt i lagmannsretten for hatefulle ytringer mot samer publisert i en kommentar på Facebook under en avisartikkel om rein. Lagmannsretten mente utsagnene var nedlatende og nedverdiggende overfor samer, og at de var med på å «nøre opp om fordommer som samene har blitt møtt med gjennom årtier». Retten la også vekt på at ytringene ikke var framsett i en politisk sammenheng og dermed ikke en del av det frie ordskiftet. Samlet sett var ytringene kvalifisert krenkende og en grov nedvurdering av samer som etnisk minoritet. Dette er omtalt som en dom med stor symbolsk betydning.

I 2017 ble en mann dømt for hatefulle ytringer mot funksjonshemmede etter å ha kalt en kvinne han kjente, for «mongofitte» og uttalt at hennes sønn med Downs syndrom og autisme ikke har livets rett. Tingretten fant at ytringene innebar en grov nedvurdering av guttens menneskeverd. Anke over skyldspørsmålet ble nektet fremmet. Høyesterett avviste anke over straffutmålingen.

Kilde: HR-2020-184-A; HR 2020-185-A; LH-2019-36965; LG-2022-5161; 17-028823MED-SALT; HR-2017-1984-U.

sett vurderes som lovlig kritikk av deres religion eller som et hatefullt angrep myntet på dem som personer? Og skal religiøst forankrede synspunkter på for eksempel homofili anses som religiøs forkynnelse eller som hatytringer mot seksuelle minoriteter? Dette er spørsmål som har vært mye diskutert. Kritikere frykter at tolkningen av hva som er hatytringer, kan ramme friheten til å forkynne og retten til å kritisere religioner.

Religions- og forkynningsfriheten er en menneskerett som blant annet er beskyttet i EMK artikkel 9 og Grunnloven § 16. Denne rettigheten påvirker tolkningen av § 185, i saker om både religionsforkynnelse og religionskritikk.<sup>45</sup>

Vernet om forkynningsfriheten var en del av diskusjonen både da straffeloven ble utvidet til å gjelde hatefulle ytringer mot homofile i 1981, og i forkant av debatten på Stortinget i 2021 om å ta inn kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet i lovteksten. Et flertall på Stortinget understreket at bestem-

melsen ikke skulle innskrenke trossamfunnenes fortolkninger av egne religiøse tekster, og at religiøse ytringer ikke skulle straffes.<sup>46</sup>

Når det gjelder negative ytringer om religion, ble det tidligere blasfemiforbudet i straffeloven opphevet i 2015.<sup>47</sup> Religionskritikk er i kjernen av ytringsfriheten og derfor som hovedregel straffritt.

<sup>45</sup> Rt.1981-1305 s. 1313 (Løpeseddeldommen); Rt. 1984-1359 (Pastordommen); Rt-1997-1821 (Hvit valgallianse); Rt-2007-1807 avsnitt 32 (Vigrid-avgjørelsen); HR 2020-184-A, avsnitt 23; HR-2020-185-A avsnitt 19–21; Ot.prp. nr. 29 (1980–81). *Om lov om endringer i straffeloven § 135 a og § 349 a (forbud mot diskriminering av homofile)*. Justis- og politidepartementet.

<sup>46</sup> Innst. 41 L (2020–2021), kapittel 8

<sup>47</sup> Blasfemi var forbudt etter straffeloven av 1902 § 142. Bestemmelsen ble ikke videreført i dagens straffelov fra 2005, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 13.2. Straffeloven fra 2005 trådte først i kraft 1. oktober 2015, men forbudet i 1902-loven ble opphevet ved Lov av 29.05.2015 om endring i Almindelig borgerlig Straffelov.

### Boks 10.6 Naziflagg i lagmannsretten

Våren 2019 ble tre tiltalte som alle hadde vært aktive i «Den nordiske motstandsbevegelsen» frikjent i Agder lagmannsrett for å ha hengt opp bannere med hakekors og utsagnet «vi er tilbake» i løpet av natten 9. april på freds- og menneskerettighets-senteret Arkivet i Kristiansand, et senter som hadde vært hovedkvarter for Gestapo og brukt til tortur under deler av andre verdenskrig. De tre mennene var blitt dømt i tingretten for hatefulle ytringer.

Lagmannsretten mente ytringene måtte oppfattes som en tilslutning til integritets-krenkelse og hatefulle, men fordi de ikke var rettet mot en tilstrekkelig konkretisert gruppe, var ikke kravet om at ytringene er rettet mot «noen» oppfylt, og de kunne derfor ikke straffes. Dommen skapte mye debatt, men ble ikke anket til Høyesterett.

Kilde: LA-2019-152301

Det går samtidig en grense mot hatefulle ytringer rettet mot religiøs overbevisning og aktivitet. Høyesterett har lagt til grunn at slike ytringer kan begrense eller gjøre det umulig for troende å utøve sin religion.<sup>48</sup> Grensedragningen mellom religionskritikk og hatytringer må trekkes ut ifra en vurdering av om ytringene retter seg mot trosretningen eller mot menneskegruppers egenskaper og atferd. Fordømmende omtale av en menneskegruppe vil fort kunne være straffbart.<sup>49</sup>

Basert på høyesterettspraksis de siste 40 årene er det lite som tyder på at religionskritikk eller -forkynnelse rammes av forbudet mot hatefulle ytringer.

#### 10.3.4 Arbeidet med straffeloven § 185 i dag

I det følgende redegjøres det for hvordan politiet følger opp straffeloven § 185 i praksis, utfordringene med å få oversikt over bruken av den, og

hva ulike studier sier om hvordan paragrafen kan virke i samfunnet.

##### 10.3.4.1 *Politiets arbeid med hatkriminalitet*

Siden 2014 har politidistriktene blitt pålagt av Riksadvokaten å prioritere hatkriminalitet. I Rundskrivet for 2021 påpeker Riksadvokaten at hatefulle og truende straffbare ytringer rettet mot politikere, samfunnsdebattanter, representanter for ulike minoriteter og andre framstår som et økende problem.<sup>50</sup>

Politiets arbeid med hatkriminalitet omfatter i tillegg til straffebudet mot hatefulle ytringer i straffeloven § 185 også kriminalitet som ikke er ytringer, som rasistisk vold, hærværk mv.<sup>51</sup> I tillegg finnes flere andre straffebud som brukes til å straffe hatefulle ytringer.<sup>52</sup>

Siden 2014 har Oslo-politiet hatt en egen hatkriminalgruppe som skal prioritere arbeidet med hatkriminalitet og styrke fagkunnskapen på området. Oslo politidistrikt og Oslo kommune har en handlingsplan mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme (SaLTo) som dekker forebygging av legale hatytringer til voldelig ekstremisme i form av terror.<sup>53</sup> Nettsiden «hatytringer.no» ble lansert i 2017 som et tiltak for å samle og spre informasjon om hatytringer og informasjon om hva man kan gjøre om man blir utsatt for dette.

I 2020 ble det bestemt at det skal opprettes et nasjonalt kompetansemiljø på hatkriminalitet som skal samle erfaringer og heve kompetansen innen hatkriminalitet i alle landets politidistrikt. Miljøet skal være lokalisert i Oslo.<sup>54</sup>

##### 10.3.4.2 *Statistikk over hatytringsparagrafen*

Flere tiltak er gjort de senere årene for å få bedre oversikt og statistikk over anmeldelser og oppfølging hos politiet av hatkriminalitet. Blant annet skal statistikk om hatkriminalitet utarbeides og offentliggjøres jevnlig, og Politidirektoratet (POD)

<sup>50</sup> Riksadvokaten (2021). *Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2021* (Rundskriv 1/2021), punkt V nr 1.

<sup>51</sup> Oslo politidistrikt (2022). *Anmeldt hatkriminalitet i Oslo politidistrikt 2021*

<sup>52</sup> Dette gjelder særlig straffelovens bestemmelser om hensynsløs adferd (§ 266), krenkelse av privatlivets fred (§ 267), trusler (§ 263), tortur (§174) og oppfordring til straffbar handling (§ 183). Det er også generelt straffeskjerpene om en straffbar handling har sin bakgrunn i hatkriminalitet, se straffeloven § 77. Se mer om dette i kapittel fire om rettslige rammer.

<sup>53</sup> Politirådet i Oslo, SaLTo (2017). *Handlingsplan 2018–2021 mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme i Oslo*.

<sup>54</sup> I statsbudsjettet for 2021 ble det satt av 10 millioner kroner for å styrke arbeidet mot hatkriminalitet.

<sup>48</sup> HR-2020-185-A avsnitt 18

<sup>49</sup> HR-2020-185-A, avsnitt 20. Også EMD har slått ned «sweeping statements attacking or casting in a negative light entire ethnic, religious or other groups», se *Atamanchuk mot Russland* (4493/11, 11. februar 2020), avsnitt 51 med videre henvisninger.



Tabell 10.1 Antall anmeldelser fordelt på hatmotiv 2016–20

Hatmotiv	2016	2017	2018	2019	2020
Homofil orientering	18	16	30	26	27
Hudfarge, nasjonal/etnisk opprinnelse	144	157	191	227	244
Nedsatt funksjons-evne	1	3	3	3	4
Religion, livssyn	26	45	29	52	49
Totalt	189	221	253	308	324

Kilde: JUS 065, fryste tall. «År» er året saken ble anmeldt. Hentet ut av POD 20. april 2021 på forespørsel fra kommisjonen. Strasak.

har utarbeidet en veileder som skal bidra til en felles og ensartet registrering av hatkriminalitet.<sup>55</sup> Det er likevel flere feilkilder i registreringen: Ikke all hatkriminalitet anmeldes eller kodes som hatkriminalitet. Det forekommer også at forhold anmeldes og registreres som hatkriminalitet, men senere viser seg ikke å være det. Fornærmedes opplevelse av om motivet er hatkriminalitet, har stor betydning i vurderingen av hvordan saken blir kodet.<sup>56</sup>

Antall anmeldelser knyttet til straffeloven § 185 har økt sterkt de siste fem årene (tabell 10.1). Samtidig viser statistikken store variasjoner mellom politidistriktene. For eksempel mottok Oslo politidistrikt 123 anmeldelser i 2020, mens Innlandet samme år fikk 20 anmeldelser. En forklaring på dette er at de ulike politidistriktene varierer i størrelse. Men det kan også være utslag av ulik kompetanse og praksis mellom politidistriktene.

Den tydelige økningen i antall anmeldelser kan skyldes at omfanget av hatefulle ytringer har økt. Samtidig har det vært gjennomført flere tiltak de senere årene som kan ha påvirket antall faktiske anmeldelser, som at hatkriminalitet er tatt inn i den obligatoriske opplæringen for etterforskere og påtalejurister, og flere studier i hatkriminalitet ved Politihøgskolen. Det har også vært økt oppmerksomhet rundt paragrafen i offentligheten.<sup>57</sup>

Det har vært krevende for kommisjonen å hente ut statistikk over hvor mange som faktisk

### Boks 10.7 Tiltak mot hatefulle ytringer

Det finnes flere handlingsplaner og strategier som berører oppfølgingen av § 185. Regjeringen hadde en egen strategi mot hatefulle ytringer fra 2016 til 2020. Det er flere tiltak rettet mot hatefulle ytringer også i andre handlingsplaner:

Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020 har blant annet tiltak som en felles definisjon, veileder og registreringsrutiner for hatkriminalitet i alle landets politidistrikter.

Handlingsplanen mot antisemittisme 2016–2020 og videreføringen for 2021–2023 inneholder blant annet registrering av antisemittisme som motiv for hatkriminalitet i alle politidistrikter.

I handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023 er et av punktene at det skal åpnes for å anmelde hatkriminalitet via internett.

Det er også satset mer på forskning de siste årene, særlig knyttet til radikaliseringsforskning. Et eksempel er etableringen av C-rex – Senter for ekstremismeforskning. Dette ble etablert i 2016 for å utvikle empirisk og teoretisk kunnskap om årsaker til og konsekvenser av høyre-ekstremisme og hatkriminalitet.

<sup>55</sup> Kulturdepartementet (2020). *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020*, tiltak 11 og 12.

<sup>56</sup> POD bruker selv begrepet «doble mørketall» i veilederen, jf. Politidirektoratet (2018), *Hatkriminalitet. Veileder for registrering av hatkriminalitet*, Politifag/Seksjon for straffesak, rundskriv nr. 1/2018 punkt 1.1.

<sup>57</sup> Politidirektoratet, 2021. *STRASAK-rapporten Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2020*, kap. 10. Rapporten presenterer hovedtrekkene i den registrerte kriminaliteten og politiets straffesaksbehandling siste år og utviklingen de siste fem årene.

dømmes for brudd på § 185. Domstolens systemer er utdaterte og uegnede til å gi korrekte tall på landsbasis. Særlig er praksis fra lavere domstoler lite tilgjengelig.

Figur 10.1 viser det samlede antall domfellelser ut ifra statistikk som Politidirektoratet har hentet ut for kommisjonen. Statistikken viser at antall domfellelser har økt noe de siste årene, men antallet rettskraftige avgjørelser er langt lavere enn antallet anmeldelser (jf. tabell 10.1). For eksempel viser tallene kommisjonen har fått tilgang til, at 212 saker som angikk § 185 ble henlagt i 2020. Litt over halvparten ble henlagt på grunn av bevisets stilling. Forelegg og bøter er den mest brukte reaksjonsformen, og få havner i fengsel for å ha uttrykt seg hatefullt.

Et problem ved denne statistikken er at reaksjonen kan omfatte flere straffbare forhold. Derfor vet vi ikke med sikkerhet om en reaksjon er knyttet bare til § 185, eller om det er flere straffbare handlinger som ligger til grunn.

### 10.3.4.3 Paragrafens betydning

#### 10.3.4.3.1 Forskning på omfang og påvirkning

Det finnes flere undersøkelser om det opplevde omfanget av hatefulle ytringer i Norge. Andelen som sier de har mottatt slike ytringer varierer mellom to og ti prosent, avhengig av hvor strengt begrepet defineres. I undersøkelser brukes

gjerne en bredere definisjon av hatefulle ytringer enn den strafferettslige.<sup>58</sup>

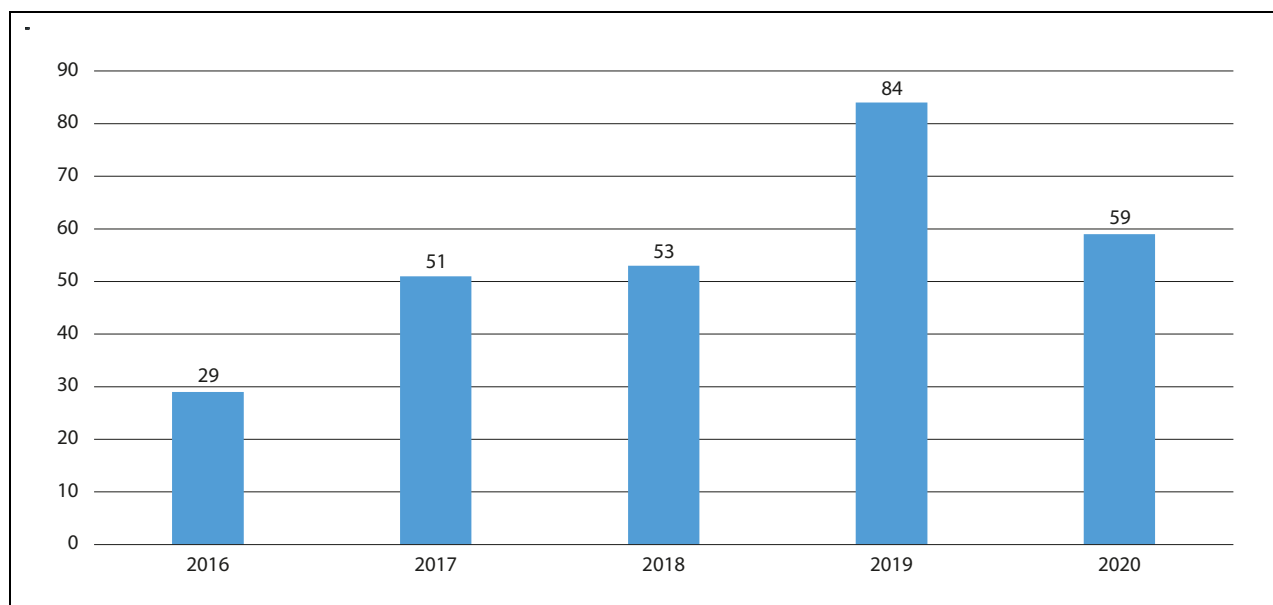
Hatytringsparagrafen er ment å bidra til holdningsdannelse ved å motvirke at diskriminerende holdninger mot utsatte grupper sprer seg. Flere undersøkelser tyder på at samfunnets holdninger til grupper som beskyttes av § 185 er blitt mer positive over tid.<sup>59</sup> Nordmenn er blitt stadig mer liberalt innstilt til mangfold. Det samme er observert i en lang rekke land, også i USA, som ikke har lover mot hatefulle ytringer.<sup>60</sup>

Et annet spørsmål er hvor skadelig hatefulle ytringer er. Flere studier har undersøkt hvordan folk reagerer på å bli utsatt for hatefulle ytringer og kartlagt hvilke konsekvenser slike ytringer kan ha på individnivå. Studiene tilsier at psykologiske senvirkninger kan være depresjon, angst, dårlig selvfølelse, en generell følelse av utrygghet med mer.<sup>61</sup> Å utsettes for det som oppleves som

<sup>58</sup> Se kapittel fem for oversikt over ulike studier.

<sup>59</sup> Se for eksempel: Bufdir (2021). «Holdninger til lhbtq-personer». Temaside, oppdatert 30.november 2021. [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/lhbtq/Holdninger/og\\_Statistisk\\_sentralbyrå\\_\(2020\).](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtq/Holdninger/og_Statistisk_sentralbyrå_(2020).) «Holdninger til innvandrere og innvandring». Temaside oppdatert 14.desember 2021. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/holdninger-til-innvandrere-og-innvandring>

<sup>60</sup> Nadim, M., Fladmoe, A. og Wessel-Aas, J. (2016). Hatefulle ytringer på nett. Omfang, forebygging og juridiske grenser. Rapport 2016:17 *Institutt for samfunnsforskning*, side 142. <http://hdl.handle.net/11250/2442451>



Figur 10.1 Antall domfellelser og forelegg for brudd på § 185

Alle rettskraftige domfellelser og forelegg mellom 2016 og 2020 der straffeloven § 185 har vært en del av grunnlaget. Tall innhentet av kommisjonen fra Politidirektoratet. Inkluderer vedtatte forelegg, betingede og ubetingede dommer (og kombinasjoner), vedtak om samfunnsstraff og saker som er avgjort i Konfliktrådet.

hatefulle kommentarer, kan også føre til tilbake-trekning fra offentlig debatt.<sup>62</sup>

Hatefulle ytringer kan også påvirke på gruppe-nivå. For eksempel kan store mengder muslimfiendtlige ytringer belaste muslimers helse i et samfunn generelt, ikke bare de som ytringene er rettet mot. På den annen side finnes det også forskning som tilsier at gruppefelleskap kan frambringe felles mestringsstrategier for å håndtere hatefulle ytringer.<sup>63</sup>

På samfunnsnivå handler mye av diskusjonen om hvorvidt effekten av hatefulle ytringer bør forstås gjennom metaforen trykkoker eller som virus (se avsnitt 10.3.4.3.2).

Det finnes også studier som forsøker å påvise årsakssammenheng mellom mengden hatretorikk og fysisk hatkriminalitet i samfunnet. Den amerikanske aktivisten Susan Benesch kaller dette «dangerous speech», altså ytringer som kan øke risikoen for at mottakerne vil akseptere eller delta i vold mot medlemmer fra en annen gruppe.<sup>64</sup> Særlig har to studier vært mye omtalt de siste årene:

En studie fra forskere ved Universitetet i Warszawa konkluderte med at eksponering for nedverdiggende språk om innvandrere og minoritetsgrupper kunne føre til politisk radikaliserings og virke nedbrytende på forholdet mellom ulike grupper i samfunnet.<sup>65</sup>

I en studie av facebookaktivitet i Tyskland i 2018 påviste to tyske forskere at områder med stort omfang av negative ytringer på nettet mot innvandrere også hadde stort omfang av fysisk hatkriminalitet.<sup>66</sup> Det underliggende argumentet er at å høre mange hatytringer fører til ufølsomhet. «Ord kan være som arsenikk i ørsmå doser: De svelges hele, og ser ikke ut til å ha noen virkning, men etter en stund virker giften likevel»,

som den tyske litteraturviteren Victor Klemperers formulering lyder.<sup>67</sup>

Det er krevende å påvise direkte årsakssammenhenger mellom ytringer og handlinger. Likeledes er det krevende å måle hvordan lovverk mot hatefulle ytringer virker. Har straffeloven § 185 ført til færre hatefulle ytringer enn Norge ville hatt uten en slik paragraf? Dette er umulig å måle empirisk siden paragrafen har vært en del av norsk lov i flere tiår. Et land som Tyskland, som relativt sett har strenge lover, har for eksempel opplevd en oppblomstring av hatefull retorikk og hatkriminalitet de siste årene.<sup>68</sup>

Diskusjonene om paragrafen kan altså vanskelig avgjøres gjennom empirisk bevisføring. Forbud mot hatefulle ytringer er bare ett virkemiddel blant mange for å sikre et liberalt og inkluderende demokrati.

#### 10.3.4.3.2 Troll som sprekker og trykkokere

To metaforer som ofte brukes i forsvaret for en bred ytringsfrihet, angår særlig hatytringspara-grafen: troll sprekker i sola og trykkokerargumentet.

Hvis det er slik at «troll sprekker i sola», forhindrer hatytringspara-grafen at rasistiske og andre menneskefiendtlige ideer blir utfordret og avkledd ved at de blir argumentert imot. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen la vekt på dette argumentet i sin kritikk mot paragrafen.<sup>69</sup> Argumentet gjenfinnes hos Høyesterett i en dom fra 1981 der Høyesterett advarer mot konsekvensene ved å kriminalisere visse ytringer og utsagn fordi de da kan vokse i det stille.<sup>70</sup>

Trykkokerargumentet tar for seg en annen side ved den samme tenkte dynamikken: Muligheten til å komme med hatefulle ytringer kan ha en ventilerende funksjon. Dersom rasistiske holdninger ikke kommer til utløp gjennom ytringer, kan holdningene isteden bygge seg opp og komme til uttrykk som aktiv diskriminering eller vold.

Kritikere av begge typer argumenter vil si at sammenhengen mellom rasistiske ytringer og

<sup>61</sup> Eggebø, H. og Stubberud, E. (2016). Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering. *Institutt for samfunnsforskning Rapport 2016:5*, se side 31–37 for referanser til ulike studier. <http://hdl.handle.net/11250/2442447>

<sup>62</sup> Se kapittel fem og seks for mer detaljert gjennomgang av ulike norske studier.

<sup>63</sup> Eggebø, H. og Stubberud, E. (2016).

<sup>64</sup> Dangerous Speech Project. <https://dangerousspeech.org/>

<sup>65</sup> Bilewicz, M. & Soral, W. (2020). Hate Speech Epidemic. The Dynamic Effects of Derogatory Language on Inter-group Relations and Political Radicalization. *Advances in Political Psychology*, 41(1), 3–33 <https://doi.org/10.1111/pops.12670>

<sup>66</sup> Müller, C. & Schwartz, K. (2021). Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime. *Journal of the European Economic Association* 19(4), 2131–2167 <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvaa045>

<sup>67</sup> Klemperer, V. (2000). *The Language of the Third Reich*. Bloomsbury, s. 15–16.

<sup>68</sup> Se for eksempel: Article 19 (2018). *Germany: Responding to 'hate speech'*. Article 19, 2018 Country Report.

<sup>69</sup> NOU 1999: 27, s. 14

<sup>70</sup> Rt. 981 s. 1305 (også kalt Vivi Krogh-dommen, jf. NOU 2002: 12). Tiltalte ble likevel dømt for å ha kommet med gjentatte og grove angrep av den art som er nevnt i straffelovens (1902) § 135a i en organisert kampanje mot en bestemt folkegruppe.



### Boks 10.8 To av historiens verste tilfeller

To historiske eksempler trekkes gjerne fram som advarsler om hva som kan skje dersom hatefulle ytringer får spre seg fritt i et samfunn. Koblingen til hatytringslover er sammensatt i begge tilfeller.

I Rwanda ble folkemordet på nærmere en million tutsier i 1994 foranlediget av flere år med dehumaniserende språkbruk, særlig på radio, der tutsier ble kalt «kakerlakker» og «slanger», uten at dette ble forsøkt forhindret gjennom lovgivning. At hatretorikken fikk spre seg fritt, er trukket fram som en sentral medvirkende årsak til folkemordet. Flere medieledere ble senere dømt som medskyldige i folkemord.

Rwanda innførte i etterkant flere lover som skulle forhindre hatefulle ytringer og oppfordringer til folkemord. I dag brukes disse til å undertrykke opposisjon og fengsle regimekritiske journalister og samfunnsdebattanter.

Holocaust ble også foranlediget av mange år med dehumaniserende ytringer rettet mot jøder, ikke minst i tysk offentlighet. Tyskland hadde lover mot hatefulle ytringer før nazistene tok makten. Disse ble flere ganger brukt mot anti-semittiske ytringer. Blant annet ble den anti-semittiske avisen *Der Stürmer* stilt for retten

eller konfiskert en rekke ganger. Dette økte bare avisens popularitet og utbredelse, argumenterer den danske forfatteren Flemming Rose, som har studert lovene. Weimar-Tysklands problem var ikke at hatytringer gikk ustraffet, men at den politiske volden ikke ble slått ned på, er Roses konklusjon.

Denne analysen er omstridt. Riktignok fantes det lover. Men *Der Stürmer* fikk holde på ganske uforstyrret ved å hevde at angrepene på jøder hadde en politisk agenda basert på rase og ikke religion, skriver statsviter Erik Bleich i en sammenlignende studie av europeiske hatytringslover. Forsøkene på å stanse rasistiske ytringer i Tyskland på 1920- og 30-tallet var «i beste fall sporadiske og svake». Lovene fungerte ikke som effektive barrierer mot rasisme, er hans konklusjon.

Kilder: Hefti, A. og Jonas, L. (2020). From hate speech to incitement to genocide: The role of the media in the Rwandan genocide. *Boston University International Law Journal Vol.38:1*. [https://www.bu.edu/ilj/files/2020/08/Article\\_-HeftiJonas.pdf](https://www.bu.edu/ilj/files/2020/08/Article_-HeftiJonas.pdf), Flemming Rose, F. (2011). *Taushetens tyranni*. Cappelen Damm, s. 258–274; Bleich, E. (2011). *The Freedom to be Racist?* Oxford University Press, s. 19–20

rasistisk vold snarere er motsatt: at trollet vokser i sola og trykkokeren fortsetter å koke selv om ventilen åpnes. Disse vil mene at flere rasistiske ytringer fører til større utbredelse av rasistiske holdninger og potensielt mer rasistisk vold. Dette kan kalles virusargumentet: Hatefulle holdninger er som tankevirus som sprer seg gjennom ytringer.<sup>71</sup>

Heller ikke her er det mulig å legge fram en empirisk basert fasit. I en litteraturgjennomgang utført for Barne- og familiedirektoratet i 2016 fant forskerne ingen empirisk forskning som støttet trykkokerteorien. Konklusjonen var snarere at «det (ser) ut til at holdninger og meninger som får plass for eksempel i offentlig debatt, brer om seg».<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Et beslektet begrep er meme, som ble utviklet av Richard Dawkins i boka *The selfish gene*. Det beskriver hvordan en ide eller oppførsel sprer seg i en kultur gjennom imitasjon, jf. Dawkins, R. (1976) *The selfish gene*. (1. utg.) Oxford University Press.

<sup>72</sup> Eggebø, H. og Stubberud, E. (2016). s. 35–36.

En studie som er brukt for å underbygge trykkokerteorien, er den norske ekstremismeforskeren Jacob Ravndals doktorgradsavhandling om høyreekstrem vold i Vest-Europa. Ravndal fant en sammenheng mellom vold og i hvilken grad innvandringskritiske standpunkt fikk komme til uttrykk i debatten. I land hvor det i større grad var lagt lokk på enkelte holdninger, var det større innslag av høyreekstrem vold.<sup>73</sup>

### 10.4 Forbud mot rasistiske organisasjoner

Bør det innføres et forbud mot rasistiske organisasjoner i Norge? Spørsmålet er tett knyttet til formålet med § 185 – å hindre at hat og intoleranse sprer seg i samfunnet. Kommisjonen er ikke bedt

<sup>73</sup> Ravndal, J. A. (2017). *Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe: A Comparative Analysis*. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/60365>

om å vurdere et slikt forbud i mandatet. Samtidig er dette et spørsmål som dukker opp med jevne mellomrom, også under kommisjonens innspillsmøte om straffeloven § 185.<sup>74</sup> Det er også aktualisert gjennom et forslag om organisasjonsforbud som nå behandles i Sverige. Derfor gis det her en redegjørelse for bakgrunnen for diskusjonen, før kommisjonen gir noen overordnede vurderinger i kapittel 10.6.4.

#### 10.4.1 Rettslige utgangspunkter

Norge er forpliktet etter rasediskrimineringskonvensjonen til å forby organisasjoner og annen propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder til rasediskriminering, samt deltakelse i slike organisasjoner eller slik virksomhet.<sup>75</sup> Norge har, som flere andre stater, fått kritikk fra FNs rasediskrimineringskomité (CERD) for ikke å ha god nok beskyttelse mot rasistiske organisasjoner.<sup>76</sup>

Et forbud må sees opp mot forenings- og forsamlingsfriheten.<sup>77</sup> Denne retten er nært forbundet med grunnleggende menneskerettigheter som blant annet yringsfrihet og religionsfrihet.<sup>78</sup> Forbud mot rasistiske organisasjoner vil utgjøre et inngrep i foreningsfriheten. Muligheten til å gjøre et slikt inngrep følger av EMK artikkel 11 andre ledd, etter samme system som inngrep i EMK artikkel 10 (2).<sup>79</sup>

I en storkammerdom fra 2004 understreker EMD organisasjonsfrihetens betydning for demo-

kratiet, og anerkjenner samtidig at den er spesielt viktig for personer som tilhører minoriteter, inkludert nasjonale og etniske minoriteter. Et pluralistisk og genuint demokratisk samfunn bør ikke bare respektere den etniske, kulturelle, språklige og religiøse identiteten til nasjonale minoriteter, men også tilrettelegge for at de kan uttrykke, bevare og utvikle en slik identitet. Å danne en forening for å uttrykke og fremme sin identitet kan være medvirkende til å hjelpe en minoritet til å bevare og opprettholde sine rettigheter, fastslår EMD.<sup>80</sup>

#### 10.4.2 Tidligere behandling av organisasjonsforbud

Spørsmålet om å forby rasistiske organisasjoner har vært behandlet politisk i Norge en rekke ganger, både i forbindelse med ratifiseringen av RDK i 1970 og i diverse utvalg og studiegrupper. Et tilbakevendende argument mot forbud har vært at straffeloven har bestemmelser som beskytter mot rasistiske aktiviteter, voldshandlinger og hatytringer, slik at behovet for forbud ikke er tungtveiende nok.<sup>81</sup>

I 2002 gikk et lovutvalg for lov mot etnisk diskriminering (Holgersenutvalget) inn for et forbud. Hovedbegrunnelsen fra lovutvalgets side var den gjentatte kritikken fra FNs rasediskrimineringskomité og kravet i RDK. Samtidig påpekte utvalget at terskelen for å bruke et slikt forbud mot organisasjoner måtte være høy på grunn av foreningsfriheten.<sup>82</sup>

Forslaget gikk ikke gjennom på Stortinget. I behandlingen advarte Justiskomiteen mot at et forbud kan brukes som argument for begrensninger som rammer videre enn hensikten, og misbrukes av totalitære regimer. Derfor burde man prinsipielt være tilbakeholden. Samtidig mente komiteen at spørsmål om forbud mot rasistiske organisasjoner burde tas opp på nytt etter at for-

<sup>74</sup> Bakken, J.D. (2019) Kohn ber om forbud mot rasistiske organisasjoner etter nytt terrorangrep. *Vårt land*. <https://www.vl.no/nyheter/2019/10/10/kohn-ber-om-forbud-mot-rasistiske-organisasjoner-etter-nytt-terrorangrep/> Mosaikk trossamfunn ved Ervin Kohn tok også opp temaet under innspillsmøte med kommisjonen.

<sup>75</sup> RDK artikkel 4 bokstav b.

<sup>76</sup> FNs rasediskrimineringskomité, CERD. (2019) *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway (2019)*, CERD/C/NOR/CO/23-24, punkt 15–16.

<sup>77</sup> Blant disse er Grunnloven § 101(1), Verdenserklæringen for Menneskerettigheter (1948) artikkel 20, EMK art 11 og SP-konvensjonen artikkel 21 og 22. I tillegg følger forsamlings- og foreningsfriheten av konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-konvensjonen) artikkel 8, barnekonvensjonen artikkel 15, rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 d og Konvensjon om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten – ILO nr. 87.

<sup>78</sup> Dok. 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, Avgitt til Stortingets presidentskap 19. desember 2011, punkt 29.3

<sup>79</sup> At et unntak i organisasjonsfriheten i Grl. § 101 følger samme system som EMK art. 11 nr 2 er blant annet lagt til grunn i Høyesteretts plenumsavgjørelse HR-2016-2554-P avsnitt 81. Se også *Gorzelik og andre mot Polen* (44158/98,17. februar 2004, storkammer) avs. 88–91 med videre henvisninger.

<sup>80</sup> *Gorzelik og andre mot Polen* (44158/98,17. februar 2004, storkammer) avs. 92–93.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr 48 (1969–70). Om endringer i den alminnelige orgerlige straffelov av 22. mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.). Justis- og politidepartementet, s.16–17, jf. *Utredning om forbud mot rasediskriminering* s. 24 (ligger som vedlegg til Ot.prp. nr. 48); Se også rapport fra studiegruppe nedsatt av Justisdepartementet (2001). *Forbud mot rasistiske organisasjoner, ytringer og demonstrasjoner i Sverige og Tyskland*, avgitt til justisministeren 9.mars 2001, kapittel 4.2.

<sup>82</sup> Forslaget gikk ut på å ramme «den som i samvirke med andre eller ved organisert rasistisk virksomhet tilskynder eller medvirker til brudd på § 3 eller straffeloven § 135 a.», se NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Kommunal- og regionaldepartementet, kap. 23.1 utkast til ny lov mot etnisk diskriminering § 21 og kap. 12.6 – 12.7.

slag til ny lov mot etnisk diskriminering hadde vært på høring.<sup>83</sup>

I behandlingen av ny diskrimineringslov tre år etter (i 2005) støttet en samlet kommunalkomiteé at det ikke skulle innføres et uttrykkelig forbud mot rasistiske organisasjoner. Komiteen viste til tidligere behandling og støttet at reaksjonsmuligheter bør rettes mot handlingene organisasjoner utfører, framfor organisasjonen som sådan. Samtidig støttet komiteen flere endringer i lovverket som skjerpet straffen for organisert kriminell virksomhet og for offentlig framsatte hatefulle ytringer.<sup>84</sup>

I 2021 ble det straffbart med deltakelse i organisert kriminell sammenslutning.<sup>85</sup> Straffelovrådet, som utredet spørsmålet og foreslo flere forbudsmodeller, pekte i den forbindelse på at det finnes vektige prinsipielle argumenter mot et forbud mot kriminelle grupper, og at dette ligger i periferien for hva straffeloven bør regulere. Rådet tok ikke direkte stilling til et forbud mot rasistiske organisasjoner, men påpekte at dette må veies opp mot yttringsfriheten.<sup>86</sup>

#### 10.4.3 Strafferettslig vern mot visse organisasjoner

Straffeloven inneholder i dag flere bestemmelser som kan ramme visse typer organisert rasistisk virksomhet og propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder rasediskriminering.

Den nyeste bestemmelsen er forbudet mot deltakelse (etablering og rekruttering) i kriminelle organisasjoner, som kom inn i straffeloven i 2021. Videre er det straffbart å delta i eller danne militære organisasjoner, terrororganisasjoner, organisasjoner som gjennom ulovlige virkemidler har til hensikt å forstyrre samfunnsordenen, deltakelse i eller rekruttering til militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet og å inngå forbund om alvorlig organisert kriminalitet. Det er også straffeskjerpene hvis kriminelle handlinger begås eller planlegges som ledd i organisert virksomhet. I tillegg er grov overtredelse av diskrimineringsforbudet straffbart.

<sup>83</sup> Innst. O. nr. 29 (2002–2003). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven (rasistiske symboler, besøksforbud og strafferammen ved sammenstøt av lovbrudd)*, punkt 3.1

<sup>84</sup> Jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005), punkt 17.1.6.7, jf. Innst.O. nr. 69 (2004–2005), punkt 13.2; Likestillings- og diskrimineringsloven (2017) § 39.

<sup>85</sup> Straffeloven (2005) § 19.

<sup>86</sup> NOU 2020: 4 *Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper*. Justis- og beredskapsdepartementet, punkt 10.4.

Felles for disse forbudene er at det stilles krav om at organisasjonene må begå eller ha til formål å begå alvorlig kriminalitet.<sup>87</sup> Rasistiske organisasjoner alene vil derfor ikke kunne straffes av disse lovbestemmelsene, med mindre de oppfyller dette kravet.

#### 10.4.4 Organisasjonsforbud i andre land

Finland vises ofte til i debatter som et land som har forbud mot rasistiske organisasjoner. Dette er ikke helt presist. Finland har siden 2003 hatt et forbud mot å delta i en kriminell organisasjon. Skal rasistiske organisasjoner omfattes av dette forbudet, må de falle inn under det den finske loven definerer som en organisert kriminell sammenslutning, som blant annet forutsetter en bestemt struktur og et formål om å begå straffbare handlinger.<sup>88</sup>

I tillegg gir den finske foreningsloven politiet, påtalemyndighet eller foreningsmedlem adgang til å be tingretten om å oppløse en organisasjon som utøver virksomhet som vesentlig strider mot «lag eller god sed», og å nedlegge forbud mot forening.<sup>89</sup> Det er denne lovbestemmelsen som er blitt omtalt som et forbud mot rasistiske organisasjoner. Det var også denne bestemmelsen som lå til grunn for finsk høyesteretts oppløsning av den finske avdelingen av nynazistgruppen «Den nordiske motstandsbevegelsen» i 2020.<sup>90</sup>

I Sverige foreslo et offentlig utvalg våren 2021 å innføre et forbud mot rasistiske organisasjoner.<sup>91</sup> Forslaget forutsetter at det er snakk om rasistiske organisasjoner som forfølger en folkegruppe på grunnlag av nærmere angitte kriterier (minoritetsgrupper). I forslaget åpnes det også opp for at bare deler av en organisasjon kan vurderes som ulovlig, hvis organisasjonen driver med både kriminell forfølgelse og politisk aktivitet.<sup>92</sup>

Flere andre europeiske land har lover som gjør det mulig å forby eller oppløse rasistiske

<sup>87</sup> Prop. 131 L (2012–2013) *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)* punkt 7.6; Prop. 190 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)*, punkt 7.4.3.

<sup>88</sup> Den finske straffeloven, Strafflag. (19.12.1889/39). 17 kap. 1 a §, jf. 6 kap. 5 §, andre ledd. Mer om det finske straffebudet i NOU 2020: 4, kap 8.4.

<sup>89</sup> Den finske foreningsloven, Föreningslag (26.05.1989/503) 8. kap 43 § nr 1 og 44 §.

<sup>90</sup> Finsk Høyesterett, 22. sep. 2020, HD 2020:68, ECLI:FI:KKO:2020:68. <https://perma.cc/DK2X-Q73A>

<sup>91</sup> SOU 2021:27 *Ett förbud mot rasistiska organisationer*. Justitiedepartementet.

<sup>92</sup> SOU 2021:27 s. 254, punkt 10.4.

### Boks 10.9 Forbud mot å benekte holocaust

I noen land, som Tyskland og Frankrike, er det straffbart å benekte eller bagatellisere holocaust, folkemordet på jødene under andre verdenskrig, og andre folkemord. Dette er ikke straffbart i Norge.

Praksis fra EMD gir denne typen ytringer et svakt vern, og vil ofte avvise saker som åpenbart grunnløse eller som misbruk av andre rettigheter etter artikkel 17.

En rammeavgjørelse fra EU om bekjempelse av rasisme og fremmedhat fra 2008 har ført til en debatt om behovet for et slikt forbud både i Sverige og i Danmark for å oppfylle kravet i rammeavgjørelsen. Den danske ytringsfrihetskommisjonen anbefalte i 2020 ikke å innføre et forbud, og mente Danmark levde opp til forpliktelsene etter rammeavgjørelsen gjennom eksisterende rasismelovgivning i form av den danske hatytringsparagrafen. Debatten i Sverige kom som et resultat av kritikk fra EU i 2021 for ikke å ha fulgt opp rammeavgjørelsen godt nok. Regjeringen i Sverige har satt ned et utvalg som skal vurdere

om det bør innføres særlig strafferettslig ansvar for holocaustbenektelse.

Norge er ikke rettslig forpliktet etter EUs rammeavgjørelse. Innføring av et forbud har ikke vært høyt på dagsordenen i norsk debatt de senere år. Norge er medlem av International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), et globalt nettverk av regjeringer som samarbeider for å motvirke holocaustfornektelse og -forvrengning. IHRA har en definisjon av antisemittisme som ikke er juridisk bindende. Der nevnes fornektelse av holocaust som ett av flere eksempler på hva som utgjør antisemittisme.

Kilde: Council Framework Decision 2008/913/RIF 28. november 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, artikkel 1 c og d. Dir. 2021:87. *Kriminalisering av förnekande av Förintelsen* och av vissa andra brott <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>. International Holocaust Remembrance Alliance. What is antisemitism? Non-legally working definition of antisemitism. Hentet ut mai 2022 fra denne siden: <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>

organisasjoner eller partier, blant dem Frankrike, Italia, Spania, Belgia, Nederland og Tyskland.<sup>93</sup>

## 10.5 Forulemping av offentlige tjenestemenn og visse yrkesgrupper

De foregående punktene har handlet om begrensninger av ytringsfriheten av hensyn til andres ytringssikkerhet og minoritetsvern. Straffelovgivningen inneholder imidlertid også begrensninger av ytringsfriheten for at myndighetene skal kunne ivareta ulike offentlige oppgaver og interesser. Det vil si at visse yrkesgrupper er gitt et særlig strafferettslig vern.

Etter kommisjonens syn reiser straffebud som gir offentlig ansatte et særlig sterkt vern mot forulepende ytringer, prinsipielle spørsmål om ytringsfriheten. Dette kan illustreres av to bestem-

melser i straffeloven – straffeloven § 156 og § 265 – og praksis knyttet til disse. Det redegjøres her for innholdet og bruken av disse bestemmelsene. Kommisjonens nærmere vurderinger av hvor langt slike begrensninger i ytringsfriheten kan forsvares, følger i punkt 10.6.5.

Straffeloven § 156 gjør det straffbart å forulempe en offentlig tjenestemann ved «skjellsord» eller annen «utilbørlig atferd» under eller på grunn av utføringen av tjenesten. Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling.<sup>94</sup> Reaksjonen for overtredelse er bot.

Videre følger det av straffeloven § 265 at det er straffbart å forulempe særlig utsatte yrkesgrupper under deres yrkesutøvelse «ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd». Yrkesgruppene som er nevnt, er helsepersonell, brann- og redningspersonell, personer som «forestår allment tilgjengelig persontransport» og personer som har ansvar for opplæring i

<sup>93</sup> Bleich, E. (2013). Why Are Racist Associations Free in Some States and Banned in Others? Evidence from 10 Liberal Democracies. *West European Politics, volume 36* (issue 1), 122–149. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742754>.

<sup>94</sup> Jf. definisjonen i lovens § 155 tredje ledd, som ifølge Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 330 også skal anvendes for § 156.

skolen. Bot er også lovens reaksjonsvalg for overtredelse av denne bestemmelsen.

I 2020 ble det tatt ut tiltale og gitt forelegg i 1341 saker knyttet til det å «forulempe» en offentlig tjenestemann, ifølge tall fra SSB. Til sammenligning ble det tatt ut tiltale eller gitt forelegg i 84 saker om hatefulle ytringer på landsbasis samme år.<sup>95</sup> Ettersom § 156 også rammer forulempende handlinger, er det ikke mulig å si hvor mange av de 1341 sakene som dreide seg om ytringer.

Begge bestemmelsene (§§ 265 og 156) viderefører § 326 i straffeloven av 1902, der forulemping av offentlige tjenestemenn i form av «Skjældsord eller anden fornærmelige Adfærd» var en straffbar forseelse dersom det skjedde under utførelse av tjenesten. Bestemmelsen går helt tilbake til da loven ble vedtatt, i 1902.<sup>96</sup>

I forarbeidene til dagens bestemmelser gir departementet uttrykk for at § 326 var en bestemmelse som hadde stor betydning i praksis, og som man derfor ønsket å videreføre.<sup>97</sup> Det er ikke sagt noe om terskelen for straffansvar eller om forholdet til ytringsfriheten. Det er imidlertid et bevisst valg at terskelen er noe høyere for å ilegge straff etter bestemmelsen om særlig utsatte yrkesgrupper enn etter bestemmelsen som verner offentlige tjenestemenn.<sup>98</sup> For øvrig ble virkeområdet for bestemmelsen om skjellsord og utilbørlig atferd overfor offentlige tjenestemenn utvidet i den nye straffeloven. Tidligere måtte forulemping skje under tjenstemannens utføring av tjeneste, mens det i 2008 også ble gjort straffbart å forulempe «på grunn av» slik utføring. Bakgrunnen for endringen var at straffebestemmelsene mot ærekrenkelser ble opphevet, og at man ville opprettholde et strafferettslig vern for offentlige tjenestemenn som for eksempel ble utsatt for grove krenkelser på internett.<sup>99</sup>

Det er en god del høyesterettspraksis om den tidligere § 326.<sup>100</sup> Mange av sakene ligger et godt stykke tilbake i tid. I 1939 ble for eksempel en mann dømt for å ha uttalt at to politimenn var hen-

holdsvis «en dårlig politimann, lite skikket til å gå i gaten og en påhengelig fyr» og «en simpel fyr».<sup>101</sup> I 1965 ble en mann dømt for det som ble beskrevet som «voldsom kjefting» mot en jakttoppsynsmann.<sup>102</sup> I en dom fra 2003 synes Høyesterett også å legge til grunn at geiping og grimaser mot politiet var omfattet.<sup>103</sup> Og i en kjennelse fra 2019 forkastet Høyesterett en anke der en mann fikk 10 000 kroner i bot for å ha kalt en politibetjent «jævla dust», «idiot» og «psykopat».<sup>104</sup>

Det er også flere eksempler fra underrettspraksis som gjelder skjellsord mot politiet. For eksempel fikk en advokat 10 000 kroner i bot i 2020 for å ha kalt vaktpersonalet for «tulling» i forbindelse med en sikkerhetskontroll. Dommen ble anket, men slapp ikke gjennom til lagmannsretten, og Høyesterett forkastet anken.<sup>105</sup>

Et annet eksempel er en lagmannsrettsdom fra 2021 der en mann ble domfelt for ved én anledning å ha sagt «jævla idiot» og «kålorm» til politiet og ved en annen anledning «jævla drittsekker» og «jævla horer».<sup>106</sup>

Et eksempel på en frifinnelse er en sak der en mann ble tiltalt for å ha sagt «politiet er gay» til politiet. Mannen fikk først bot i Kristiansand tingrett. Avgjørelsen måtte så via Høyesterett for å få behandlet anken i lagmannsretten. Ni måneder senere kom lagmannsretten til at uttalelsene ikke kunne regnes som «skjellsord» eller «utilbørlig adferd».<sup>107</sup>

## 10.6 Kommisjonens vurderinger

### 10.6.1 Straff av ytringer er nødvendig for ytringssikkerheten

Trusler er et reelt problem, både på individnivå og på samfunnsnivå. For det første er de skadelige for enkeltpersoner. For det andre kan det undergrave den opplyste samtalen dersom enkelte stemmer og perspektiver systematisk støtes ut. Dette gjelder særlig på kontroversielle områder

<sup>95</sup> Etterforskede lovbrudd, oppdatert oktober 2021. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>

<sup>96</sup> Den videreførte § 4 i kapittel 10 i Kriminalloven av 1842, som foreskrev straff for den «som skjælder eller forhaaner en Embedsmand i hans Embede». Se Udkast til en almindelig borgerlig Straffelov for Kongeriget Norge. II. Motiver, s. 265.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 212. Uttalelsen gjelder § 156. Paragraf 256 ble behandlet i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), der det heter på s. 147 at gjerningsbeskrivelsen er en videreføring av § 326.

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 424.

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 399.

<sup>100</sup> Oversikten i dette avsnittet bygger på noen av eksemplene som er referert hos Auglend, R.L. & Mæland, H.J. (2016). *Politirett* (3.utg.). Gyldendal, s. 1331 og Matningsdal, M. (2017). *Straffeloven. De straffbare handlingene. Kommentartutgave*. Kapittel 17–31. Universitetsforlaget, s. 120–121.

<sup>101</sup> Rt. 1939 s. 550

<sup>102</sup> Rt. 1965 s. 1323.

<sup>103</sup> Rt. 2003 s. 948.

<sup>104</sup> HR-2019-1379-U.

<sup>105</sup> THAUG-2020-35668, se HR-2021-737-U for Høyesteretts kjennelse.

<sup>106</sup> LF-2021-06-25.

<sup>107</sup> LA-2021-37720

som genererer mye trusler og hat, men hvor ytringsfrihetens begrunnelser særlig gjør seg gjeldende.

Å straffe ytringer er i noen tilfeller nødvendig for å trygge andres ytringssikkerhet. Trusler, hatefulle ytringer og de alvorligste tilfellene av sjikane og personforfølgelse bør møtes med straffefølgelse.

### 10.6.2 Viktigheten av infrastruktur og sivil beredskap

Selv om straff i noen tilfeller er nødvendig, kan ikke straff være det viktigste virkemiddelet for å legge til rette for bred deltakelse i det offentlige ordskiftet. De rettslige virkemidlene må ses i sammenheng med andre typer tiltak, som kommisjonen diskuterer i andre deler av utredningen.<sup>108</sup>

I kapittel seks om bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten, understrekes viktigheten av sivilt beredskap. Skal den sivile beredskapen fungere, kreves det en godt utbygd og tilgjengelig infrastruktur for ytringer, der folk har gode muligheter til å bidra i en offentlig debatt og der forholdene ligger til rette for reell meningsutveksling. Gjennom infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 er statens myndigheter pålagt å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette understrekes i alle kapitler i utredningen.

Tiltak mot utenforskap, ulikhet, psykisk uhelse og andre faktorer som skaper mistillit, frustrasjon og aggresjon vil også være tiltak for bred deltakelse. Sjikane, inkludert hatefulle ytringer, kan være uttrykk for avmakt som henger sammen med utenforskap og sosiale skjevheter. Hvordan dette kan møtes og avhjelpes, ligger utenfor kommisjonens mandat å utrede og vurdere. Men kommisjonen anbefaler at man har en bredere tilnærming til bekjempelse av hatefulle ytringer og sjikane enn å legge til grunn at dette utelukkende skyldes intoleranse og rasisme.

Det er behov for en konstant oppmerksomhet om utviklingen og å jobbe med tiltak for å sikre både bred tilknytning til og bred deltakelse i offentligheten. Tiltakene bør i størst mulig grad ha som mål å styrke infrastrukturen og ytringskulturen og å støtte de som er mest utsatt og sårbare i offentligheten.

### 10.6.3 Vurderinger om straffeloven § 185

#### 10.6.3.1 Paragrafen må bestå

Straffeloven § 185 har bred demokratisk oppslutning, men er likevel omstridt. Paragrafen reiser flere vanskelige rettslige, politiske og etiske spørsmål. Kommisjonen har vært medarrangør for et åpent debattmøte og har hatt et eget innspillmøte og grundige diskusjoner om paragrafen.

Kommisjonen mener mest mulig ytringsfrihet bør være utgangspunktet, og at inngrep i ytringsfriheten må være unntak. Hatytringsparagrafen er et slikt unntak. Den utgjør et vern for minoriteter mot dehumaniserende og integritetskrenkende ytringer, har en viktig symbolfunksjon og er en anerkjennelse av at enkelte grupper er særlig utsatt for hatefulle ytringer. Norge er internasjonalt forpliktet til å ha et vern mot hatefulle ytringer. Kommisjonen mener derfor at paragrafen må bestå.

I det følgende presenteres noen av argumentene i debattene om paragrafen. En samlet kommisjon slutter seg til framstillingen og anbefalingene, som også reflekterer innvendinger som er drøftet underveis i arbeidet.

#### 10.6.3.2 Beskytte utsatte minoriteter

Paragraf 185 er ment som et bidrag til vern av utsatte grupper og deres deltakelse i det frie ordskiftet. Det skal gå en grense for hva det er lov å ytre om grupper av mennesker. De senere årene har det vært en stor vekst i antall anmeldelser på bakgrunn av § 185. Dette kan tyde på at bestemmelsen møter et behov.

Foruten å være et vern mot konkrete ytringer og holdningene disse kan nøre opp under, har paragrafen også en symbolsk funksjon. Med paragrafen uttrykker storsamfunnet anerkjennelse til utsatte grupper. Paragrafen gir også et signal til den øvrige befolkningen om at det går en grense for hva som er tillatt å ytre om andre.

Behovet for et minoritetsvern kan understøttes av det rettsfilosofen Jeremy Waldron kaller et krav om respekt for folks verdighet.<sup>109</sup> Slik respekt innebærer at politikk må utvikles med likeverd mellom mennesker som premiss. Dette kan kreve særtiltak for utsatte grupper. Minoritetsvernet blir da et symbol for likeverd. Dette symbolargumentet ble også brukt da seksuell leg-

<sup>108</sup> Se særlig diskusjon og tiltak i kapittel åtte om ansvarsregulering av sosiale medier og kapittel 12 om redaktørstyrte journalistiske medier.

<sup>109</sup> Waldron, J. (2012). *The Harm in Hate Speech*. Harvard University Press.

ning ble tatt inn som et eget grunnlag i paragrafen i 1981. Det ble da anført at et straffebud med slik program- eller symbolfunksjon kunne bidra til at det ble lettere å leve åpent som homofil.<sup>110</sup>

Å fjerne paragrafen ville sende et negativt signal. Det vil kunne tolkes som at storsamfunnet ikke lenger tar grovt krenkende ytringer mot minoritetspersoner like alvorlig, og som en aksept for dehumaniserende og grovt krenkende ytringer mot utsatte grupper i befolkningen.

### 10.6.3.3 Nedkjølende effekt

En hovedinnvending mot hatytringsparagrafen har vært at den kan ha en nedkjølende effekt på den offentlige samtalen. Det vil si at noen lar være å komme med lovlige ytringer av frykt for at de rettslig sett er hatefulle og derfor straffbare. Som nevnt i avsnitt 10.3.3.4 var denne bekymringen fremme i forkant av stortingsbehandlingen da homofile ble tatt inn som en beskyttet gruppe i 1981, og tilsvarende i 2021 med kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Rettspraksis viser at det skal mye til før en ytring kan straffes som hatefull og diskriminerende. Domstolene har opprettholdt en høy terskel for brudd på straffeloven § 185, særlig når det gjelder politiske og religiøse ytringer, lavere når det gjelder ren sjikane. De har også lagt seg på en varsom linje når det gjelder tolkningen av meningsinnholdet i ytringer.

Problemet for ytringsfriheten kan likevel være reelt: I praksis er det ikke sikkert folk forstår at grensen for straffbare ytringer er svært høy, og at terskelen for anmeldelse dermed også bør være høy.<sup>111</sup> En risiko for å bli anmeldt, kan i seg selv virke nedkjølende. Det er en belastning å bli anmeldt for ytringer, selv om man ikke blir etterforsket eller dømt for dem.

Samtidig er det verdt å minne om at en viss demping av ordskiftet nettopp er en ønsket effekt av hatytringsparagrafen. Færre dehumaniserende og grovt krenkende ytringer mot utsatte grupper er et formål med paragrafen.

### 10.6.3.4 Kriminalisering av meninger?

En annen innvending mot paragrafen er at den kan bidra til å kriminalisere meningsytringer. Det vil alltid være ulike synspunkter på hva som bør forstås som hatefullt. Den norske offentligheten

er full av eksempler på uenighet om hva som egentlig er rasistisk, transfobt, antisemittisk osv. Svarene på slike spørsmål må kontinuerlig avgjøres gjennom debatt, argumenter, redaksjonelle vurderinger, offentlige fordømmelser osv. Det kan derfor hevdes at det blir galt å overlate slike spørsmål til domstolene.

Debattene om kjønns mangfold og kjønnsuttrykk kan illustrere dette argumentet. Noen transpersoner vil mene at et bestemt syn på biologisk kjønn er hatefullt i seg selv, fordi det ikke anerkjenner deres eksistens. De som har dette synet, kan på sin side avvise at deres syn er hatefullt.

Debattene om kjønnsuttrykk er også eksempel på et område der den sosiale fordømmelsen kan være stor. De som går inn i debattene, risikerer å få merkelapper som fobisk, fordomsfull, fiendtlig eller reaksjonær.<sup>112</sup> En av grunnene til å ha en vid ytringsfrihet rettslig sett, er nettopp at upopulære eller kontroversielle standpunkter gjerne møter sosial fordømmelse.

Religionskritikk er et annet område der spørsmålet om grensene mellom lovlige meningsytringer og hatefulle ytringer kommer til syne. Religion og livssyn er et av de vernede grunnlagene i hatytringsparagrafen. Det er forbudt å komme med hatefulle ytringer om religionsutøvere, mens man skal kunne ytre seg sjikane om selve religionen. Dette skillet er ikke nødvendigvis alltid så åpenbart og krystallklart. Å omtale enkelte religionsutøvere negativt kan også være del av en maktkritikk.

Av og til blir det glemt at ulike religiøse systemer forkaster hverandre eller deler av samfunnets normer. Dette innebærer at de kan ha negative syn på hverandre eller på praksiser hos andre grupper i samfunnet, som seksuelle minoriteter. Her er det en kime til en potensiell konflikt mellom forkynnesfrihet og andre gruppers vern. Det har vært ytret bekymringer for at religiøse ytringer kan bli dømt som hatefulle ytringer.<sup>113</sup> Ytringsfriheten verner imidlertid om kritikk av andres religiøse syn eller andre gruppers praksiser.

<sup>112</sup> Gerhardsen, A. (2018, 21. mai). Drømmen om det sanne jeg. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/yvrgWA/droemmen-om-det-sanne-jeg-anki-gerhardsen>

<sup>113</sup> Blant annet i et høringsinnspill fra sju kristne medieaktører i forbindelse med debatten om utvidelsen av beskyttede grunnlag i 2020. Nordgaard, T-B. (2020, 17. september). «Syv kristne redaktører advarer mot lovendring: – Vi trenger ikke innskrenkninger i ytringsfriheten.» *Norge i Dag*. <https://idag.no/vi-trenger-ikke-innskrenkninger-i-ytringsfriheten/19.34213>

<sup>110</sup> Se Ot.prp. nr. 29 (1980–81) punkt V 1

<sup>111</sup> Se for eksempel Østrem, O. (2021). *Hatefulle ytringer – Lov og rett i krenkings tid*. Cappelen Damm, s. 39–43.



Det er vanskelig å finne eksempler på at religionskritikk eller religiøst funderte ytringer er dømt som hatefulle ytringer i norsk rettspraksis.<sup>114</sup> Både Høyesterett og Stortinget har fastslått at rommet skal være vidt for å komme med religionskritikk. Grensen går ved alvorlige personangrep mot andre personer eller grupper.<sup>115</sup>

Hatytringsparagrafen innebærer i og for seg en kriminalisering av visse meningsytringer, men etter kommisjonens syn er ikke dette i seg selv et argument mot bestemmelsen. Det avgjørende er hvilke meningsytringer som kan straffes.

Kommisjonen mener at diskusjoner om hva som er akseptabelt å ytre først og fremst må tas i det offentlige rom og ikke overlates til domstolene. Det må imidlertid gå en grense for ytringer – også meningsytringer – som utgjør et alvorlig angrep på utsatte grupper. Så lenge disse grensene er tilstrekkelig klart definerte i loven og rettergangen er innhugnet av rettssikkerhetsgarantier, er dette med på å ivareta behovet for å balansere ytringsfrihet mot diskrimineringsvern.

#### 10.6.3.5 Er § 185 subjektiv?

Paragraf 185 har blitt kritisert for å henvise til subjektive begreper som 'hat', 'forhånelse' og 'ringeakt', blant annet i oppropet «Fjern 'rasismeparagrafen'!» fra 2019 signert av flere norske akademikere.<sup>116</sup> Et av argumentene som ble brukt, var at «straffelovens paragraf 185 er basert på hva den enkelte kan oppleve som hatefulle ytringer, og det (...) varierer fra person til person.»<sup>117</sup>

Begrepet hateful full ytring brukes i dagligtalen bredere enn den strafferettslige definisjonen av

begrepet og skaper derfor en utfordrende utydelighet. Hva som oppleves som hatefullt, hatprat eller å «bli *hata* på» for den enkelte, vil åpenbart være subjektivt. Også i undersøkelser om omfanget av hatefulle ytringer brukes begrepet i bredere forstand enn den rettslige.<sup>118</sup>

Det er derimot ikke riktig at den enkelte persons subjektive opplevelse eller mening om hva som er hatefullt, skal ha betydning for den strafferettslige forståelsen av hva som utgjør en hatefull ytring. Som det framgår av redegjørelsen i punkt 10.3.3.2, har Høyesterett slått fast at det er den alminnelige tilhørers eller lesers oppfatning av utsagnene som skal vurderes, ikke hvordan motakeren av ytringen opplever den.

Vurderingen av om en ytring faller inn under vilkårene i § 185, vil riktig nok inneholde en skjønnsmessig og slik sett subjektiv vurdering fra domstolens side, men det er tilfellet ved all rettsanvendelse. Her skiller ikke § 185 seg fra for eksempel vurderingene som må gjøres i saker om ærekrenkelser etter skadeserstatningsloven.<sup>119</sup>

#### 10.6.3.6 Stadig flere diskrimineringsgrunnlag?

Hvilke grupper – eller mer presist: gruppekarakteristika – som skal beskyttes av § 185, har vært debattert gjennom flere tiår. Den forrige ytringsfrihetskommisjonen var kritisk til det den omtalte som «den noe tilfeldige oppramsing av forskjellige typer karakteristika», og argumenterte for at trosbekjennelse skulle fjernes som vernet grunnlag, siden denne har «et element av personlig valg eller vilje».<sup>120</sup>

Trosbekjennelse ble ikke fjernet, men er endret til religion eller livssyn. I 2021 kom kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk inn i loven som foreløpig siste kategorier i opplistingen. I den forbindelse ble det også diskutert å inkludere kjønn.<sup>121</sup> Departementet gikk imot dette forslaget, og stortingsflertallet støttet departementets syn.<sup>122</sup>

<sup>114</sup> Et eksempel som aktualiserer forholdet mellom hatytringer og religionsfrihet er en sak fra tingretten i Finland vinteren 2022. Den tidligere partilederen for Kristendemokraterne var siktet for hatefulle ytringer mot homofile, men ble frikjent. Saken ble anket av påtalemyndigheten. Sylte, T. (2022, 29. april). Finske Päivi Räsänen ble frifunnet – nå har påtalemyndigheten anket. *Vårt land*. <https://www.vl.no/nyheter/2022/04/29/finske-paivi-rasanen-ble-frifunnet-na-har-patalemyndigheten-anket/>

<sup>115</sup> Se Rt. 1984 s. 1359 (s. 1364); Innst. O. nr. 36 for 1980–81 s. 3; Innst. 41 L (2020–2021) kap 8.

<sup>116</sup> Fjern «Rasismeparagrafen»! Opprop.net. [https://www.opp-rop.net/fjern\\_rasismeparagrafen](https://www.opp-rop.net/fjern_rasismeparagrafen)

<sup>117</sup> En av oppropets initiativtakere, Nina Hjerpset-Østlie, formulerte det slik i en sending av debattprogrammet Dagsnytt 18: Aas, E. (Programleder). (2019, 24. juni). Vil fjerne rasismeparagrafen [innslag]. *Dagsnytt 18*. NRK. <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/201906/NNFA56062419/avspiller>. Se også gjennomgang fra Faktisk.no: Dahlback, M. L. (2019, 2. juli). Nei, rasismeparagrafen er ikke basert på hva den enkelte kan oppleve som hatefulle ytringer. *Faktisk*. <https://www.faktisk.no/artikler/zln0/nei-rasismeparagrafen-er-ikke-basert-pa-hva-den-enkelte-kan-oppleve-som-hatefulle-ytringer>

<sup>118</sup> Se kapittel 5.4 og 5.6 for ytterligere gjennomgang.

<sup>119</sup> Jf. skadeerstatningsloven (1969). *Lov om skadeerstatning*. (LOV-1969-06-13-26) § 3-6 a.

<sup>120</sup> NOU 1999: 27, s. 154.

<sup>121</sup> Amnesty International Norge var blant dem som jobbet for dette. Også foreslått i Larsen, K.M. (2016). *Utreddning om det strafferettslige diskrimineringsvernet*. Barne- og likestillingsdepartementet. I 1981 ble det avvist å ta inn kjønn i loven blant annet med henvisning til at kvinner ikke er en minoritetsgruppe, Ot.prp. nr. 29 (1980–81), punkt V.2 side 12.

<sup>122</sup> Prop. 66 L (2019–2020) punkt 8.4.3; Innst. 41 L (2020–2021) kap 8.

Kommisjonen har ikke tatt stilling til de ulike utvidelsene av paragrafens grunnlag bakover i tid, men mener man bør være svært forsiktig med å utvide de beskyttede grunnlagene i paragrafen ytterligere. Hatytringsparagrafen skal være et vern for særlig sårbare minoriteter. Stadige utvidelser av paragrafen kan føre til at et vern for alle blir et vern for ingen.<sup>123</sup> Det må holdes fast ved at funksjonen til bestemmelsen er å vise respekt for menneskeverdet til utsatte grupper, ikke å disiplinere den offentlige debatt mer generelt.

#### 10.6.3.7 Sosial slagside

En relevant innvending mot paragrafens anvendelse er at den ikke rammer de farligste ytringene. Politiske ytringer fra maktpersoner har større påvirkningskraft enn ren sjikane i kommentarfelt. Velartikulerte og godt gjennomtenkte ytringer om å frata noen deres grunnleggende rettigheter har trolig et langt større skadepotensial enn ureflekterte og sterkt nedsettende ytringer som «fandens svarte avkom».

En ressurssterk og veltalende rasistisk ideolog kan være farligere enn en mindre språkmektig «hverdagsrasist». Men den veltalende og mer innflytelsesrike blir ikke nødvendigvis like lett dømt i retten. Den som behersker bruk av såkalte hundefløyer og kodet språk, vil som regel unngå straff.<sup>124</sup> I tillegg har politiske ytringer et særskilt vern. Dermed kan mer øvede medlemmer av Stopp islamiseringen av Norge (Sian) gå fri, mens en pensjonist som skriver «korrupte kakerlakk» i et kommentarfelt, bli dømt.<sup>125</sup>

Dette utgjør et reelt dilemma. De siste årene er det kommet flere dommer, også i Høyesterett, mot åpenbare, men hjelpeløst formulerte, rasistiske ytringer. Det finnes samtidig mange eksempler på at dehumaniserende retorikk kan presenteres gjennom memer, satire eller subtilt språk.<sup>126</sup>

Straffeloven § 185 er et lite egnet verktøy for å bekjempe dette.

Det er behov for større bevissthet om den sosiale skjevheten i anvendelsen av § 185. Er det slik at mindre ressurssterke og språkmektige personer og personer med psykiske lidelser dømmes oftere for hatytringer? Under et innspillsmøte kommisjonen arrangerte, bekreftet representanter fra Oslo politidistrikt at lovbestemmelsen trolig har en sosial slagside. Politiet påpeker at det er mange som sliter med rus og psykiatri som etterforskes og dømmes etter § 185.<sup>127</sup>

Kommisjonen har forsøkt å framskaffe statistikk som kan avklare dette, men ser at denne er vanskelig tilgjengelig (se punkt 10.3.4.2). Det er behov for mer kunnskap om samt forskning og statistikk på dette området. Indikatorer som kjønn, alder, inntekt, bosted, hvorvidt domfelte har kriminelt rulleblad og rusrelaterte dommer osv., kan bidra til å gi en tydeligere avklaring av om anvendelsen av paragrafen har en unødig sosial slagside.<sup>128</sup>

#### 10.6.4 Forbud mot rasistiske organisasjoner

Rasistisk ideologi strider fundamentalt mot ytringsfrihetens begrunnelser. Organisert rasisme er en aktiv motarbeidelse av både mangfold og toleranse. Samfunnet må være på vakt mot ekstremistiske aktører som bruker dehumaniserende retorikk, og som hevder at de som protesterer mot ordbruken, er motstandere av ytringsfrihet.

Å innføre et eksplisitt forbud mot rasistiske organisasjoner har vært diskutert som et virkemiddel for å bekjempe rasisme. Spørsmålet om et organisasjonsforbud må sees opp mot ytringsfriheten og reiser flere prinsipielle spørsmål. Kommisjonen har ikke ambisjon om å gå inn i alle disse, men ønsker likevel å komme med noen

<sup>123</sup> Også brukt som argument i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.3.

<sup>124</sup> Hundefløyer, altså kodet språk som forstås av de innvidde, trekkes fram som bekymring flere steder i denne rapporten, se side 62 og 76: Ipsos & Lund & co. (2020). *Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte – Rettslige rammer, rettspraksis og kommunesektorens praksis* (FoU-prosjekt nr. 204030). Kommunesektorens organisasjon.

<sup>125</sup> Det siste er del av en ytring som ble dømt som hatefull i Høyesterett. Se boks 10.5.

<sup>126</sup> Et eksempel er de høyreekstreme chatteforumene Aftenposten omtaler her: Strøm, T. J. & Aasmundsen, J. S. (2021, 4. juni). Ti år etter 22. juli verves flere høyreekstremister på nett. Slik ser terrortrusselen ut nå. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/BIPP50/ti-aar-etter-22-juli-verves-flere-hoyreekstremister-paa-nett-slik-ser>

<sup>127</sup> Se også Fladmoe, A., Nadim, M. & Wessel-Aas, J. *Hatefulle ytringer på internett – Omfang, forebygging og juridiske grenser* (Rapport 2016:17). Institutt for samfunnsforskning, s. 130.

<sup>128</sup> Dette er ikke unikt for hatefulle ytringer. Et gjennomgående funn i kriminologien er at mennesker som begår lovbrudd og idømmes fengselsstraff, har til felles at de har dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen. «Den typiske fangen er en mann som i forhold til befolkningen for øvrig oftere er skoletaper, har dårligere sosialt nettverk og vanskeligere familieforhold, oftere er fysisk og psykisk syk, oftere bruker narkotika og har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet.» Sitat fra s. 12 i Lundeborg, I. R. & Rye, J. F. (2018). *Sosiologi, samfunn og fengsler*. Lundeborg, I.R. og Rye J. F. (Red.), *Fengslende sosiologi: Makt, straff og identitet i Trondheims fengsler* (s. 11–32). Cappelen Damm Akademisk.

overordnede vurderinger som grunnlag for framtidige debatter og eventuelle utredninger.

Et forbud mot rasistiske organisasjoner vil være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser etter rasediskrimineringskonvensjonen og følge opp den gjentatte kritikken fra CERD.

Formålet vil være å beskytte samfunnet mot hat gjennom å forhindre rekruttering og forebygge at rasistiske ideer og ideologi sprer seg, og gi en særskilt beskyttelse for utsatte grupper. Et forbud kan også ha en symbolverdi ved å vise at storsamfunnet ikke aksepterer denne typen grupperinger.

Samtidig vil et forbud mot organisasjoner som ytrer seg rasistisk gripe direkte inn i ytringsfriheten og foreningsfriheten og det vil kreve en bredere vurdering av ytringsfrihets- og effektivitetshensyn.<sup>129</sup> Politiske partier har en viktig rolle i samfunnet i å ivareta pluralisme og demokrati, og det skal mye til før det vil være forholdsmessig å gripe inn i organisasjonsfriheten.<sup>130</sup>

I tillegg vil det å forby en rasistisk organisasjon gjennom straff, kunne anses som et forhåndsinngrep mot ytringer og spesielt problematisk opp mot Grunnlovens forbud mot forhåndssensur. Dette forbudet bygger på det liberale grunnprinsipp om frihet under ansvar der folk kan ta sine egne avgjørelser om hvilke opplysninger og ideer de vil meddele andre, og holdes ansvarlige for eventuelle brudd på loven i etterkant.<sup>131</sup> Grunnloven gir Norge et sterkt vern mot denne typen inngrep i ytringsfriheten, og et forbud må vurderes nøye opp mot dette.

En slik inn gripen overfor organisasjoner for å forhindre at noe skjer gjennom såkalt «pre-aktiv» strafferett, er dessuten i strid med en grunnleggende tradisjon i norsk strafferett, der straffansvar knytter seg til konkrete handlinger (skadefølgeprinsippet). Denne formen for strafferett har klare rettssikkerhetsmessige og prinsipielle betenkeligheter.<sup>132</sup>

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at organisasjoner som ved bruk av vold eller andre ulovlige midler ønsker å undergrave demokratiet og de verdiene demokratiet bygger på, ikke er beskyttet av

foreningsfriheten.<sup>133</sup> Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle organisasjoner kan begrunnes i formålet om å forebygge «uorden eller kriminalitet».<sup>134</sup> Et forbud mot rasistiske organisasjoner vil trolig også kunne begrunnes ut ifra samme formål, men det kreves at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig.

Om et inngrep er godt begrunnet, vurderes både ut ifra intensjon – hva man ønsker å oppnå med forbud – og ut ifra sannsynligheten for at man oppnår dette. Et sentralt spørsmål vil altså være hvorvidt et forbud er et effektivt virkemiddel i kampen mot rasisme, hat og intoleranse.

De tidligere utredningene om spørsmålet som er redegjort for i punkt 10.4.2, konkluderer med at det ikke er dokumentert at et forbud er effektivt. Et forbud kan også føre til at denne typen grupper går under jorda og ikke blir synlige for samfunnet, men fortsetter å rekruttere og spre ideer og ideologi uten at disse blir imøtegått. Dette vet vi ikke nok om til å kunne si hva som er rett, men et forbud som bygger på en forutsetning om at det er effektivt, bør bygge på solid dokumentasjon.

Det må også vurderes om det finnes mer hensiktsmessige og mindre inngripende alternativer til kriminalisering for å forhindre deltakelse i og rekruttering til rasistiske grupper. I denne forbindelse må det advares mot en overdreven tro på lover som løsning. Som Straffelovrådet påpeker i sin utredning om forbud mot kriminelle organisasjoner, så løser ikke et straffebud de bakenforliggende sosiale problemene i et samfunn.<sup>135</sup> Det er lite som tyder på at rasistiske holdninger forsvinner selv om de mest rasistiske organisasjonene forbyes.

Straffeloven inneholder i dag flere bestemmelser som kan ramme rasistiske organisasjoner for handlinger de utøver. Hvis rasistiske organisasjoner har partiprogram eller vedtekter som inneholder straffbare ytringer, eller i andre sammenhenger ytrer seg straffbart, kan disse straffefølges i etterkant. Straffeforfølgelse i slike tilfeller vil være etterfølgende og gjelde den konkrete ytringen eller trusselen.

Det nylig vedtatte lovforbudet mot kriminelle organisasjoner fra 2021 skal ramme organisasjoner som utøver kriminalitet. Samtidig åpner forarbeidene for at den kan ramme rasistiske

<sup>129</sup> NOU 2020: 4 avsnitt 17.9

<sup>130</sup> Dommen *Vona mot Ungarn* (35943/10, 9. juli 2013) er illustrerende. I denne dommen slo EMD fast at statens skjønnsmargin er minst, og EMDs prøvingsintensitet mest inngående, når det gjelder politiske partier, se avsnitt 53 med videre henvisninger.

<sup>131</sup> NOU 1999: 27, kap. 7; Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 45.

<sup>132</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s 194–195; NOU 2020: 4 punkt 11.4.

<sup>133</sup> *Refah Partisi (the Welfare party) med flere mot Tyrkia*, (41340/98 m.fl., 13. februar 2003), avsnitt 98, med videre henvisninger.

<sup>134</sup> NOU 2020: 4, punkt 10.2.2.

<sup>135</sup> NOU 2020: 4, punkt 14.2.

organisasjoner som tar i bruk relativt grove virkemidler i sin rasistiske virksomhet.<sup>136</sup>

Det har derfor nylig skjedd en styrking av straffeloven, som kan ramme de groveste tilfellene av organisert spredning av hatefulle ytringer i offentligheten. Slik kommisjonen vurderer det, gir straffeloven et tilstrekkelig vern mot de skadevirkningene rasistiske organisasjoner kan påføre utsatte grupper i samfunnet.

### 10.6.5 Forulemping av offentlig tjenestemann og visse yrkesgrupper

Straffeloven §§ 156 og 265 reiser spørsmål av prinsipiell betydning for ytringsfriheten. Bestemmelsene dreier seg om forulemping av offentlige tjenestemenn og særlig utsatte yrkesgrupper. Paragraf 156 omfatter «skjellsord eller annen utilbørlig atferd», mens § 265 omfatter «skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk». Disse gruppene har for øvrig også et særskilt vern mot vold og trusler.<sup>137</sup>

Det er forståelig at egne lovparagrafer gir et visst vern både for offentlige tjenestepersoner og for yrkesgruppene nevnt i § 265. Vernet er ment å gjelde personer som utfører viktige samfunnsoppgaver, og som vanskelig kan beskytte seg mot fremmede og mot potensielt ubehagelige situasjoner.<sup>138</sup>

Eksempler tyder likevel på at terskelen for hva som skal være tillat å si i rettspraksis legges underlig lavt, særlig i saker som gjelder ytringer rettet mot politiet og som bøtelegges etter straffeloven § 156. Skjellsord som «tulling», «jævla idiot» og «kålorm» er nyere eksempler på ytringer som er blitt straffet.<sup>139</sup> Statistikk fra SSB tilsier også at paragrafen brukes i utstrakt grad, selv om det ut ifra statistikken ikke er mulig å vurdere alvorligheten i forholdene eller hvor mange saker som gjelder ytringer alene.

Kommisjonen mener uttrykket «skjellsord» åpner for å legge terskelen for det straffbare for lavt. Kommisjonen vil også framheve at begrunnelsen for å utvide virkeområdet til § 156 i den nye straffeloven fra kun å gjelde skjellsord mot offentlige tjenestepersoner *under* tjenesteutføring til også å gjelde *etterfølgende* ytringer, for eksempel framsatt på internett, var at straffebudet mot ære-

krenkelser ble opphevet. Flere av tilfellene som har ført til straff etter § 156, ville imidlertid neppe blitt ansett som ærekrenkende ytringer hvis de hadde blitt prøvd for retten som dette.<sup>140</sup> Kommisjonen mener derfor at dersom begrunnelsen for det utvidede virkeområdet skal stå seg, så må terskelen heves for hvilke ytringer som omfattes.

Selv om skjellsord og ren sjikane nyter et beskyddent grunnlovsværn, er det viktig å holde fast ved det prinsipielle utgangspunktet at ytringer ikke bør møtes med straff. Høyesterett har i andre sammenhenger uttalt at det også utenfor kjerneområdet for ytringsfriheten må gjelde «en relativt rommelig margin for smakløse ytringer».<sup>141</sup>

Kommisjonen vil dessuten understreke at det kan dreie seg om mennesker i sårbare situasjoner som – med rette eller urette – reagerer mot inn gripen fra det offentlige. Kommisjonen vil advare mot å bruke straff som i praksis hindrer folkelige ytringer mot myndighetsutøvelse.

Ytringsfriheten fordrer toleranse for mangfold. Dette tilsier at ytringsfriheten skal øve oss alle i å tåle, i betydningen holde ut, ytringer vi misliker sterkt (jf. kapittel 3.3.6). Dette må også gjelde politiet. Det er et paradoks at når ytringer rettes mot offentlige maktutøvere, brukes straff for å ramme ytringer som er langt unna det straffbare i andre mellommenneskelige sammenhenger.

## 10.7 Kommisjonens anbefalinger

### 10.7.1 Forslag til ny ordlyd i straffeloven § 185

Kommisjonen ønsker å fremme forslag om endring av ordlyden i straffeloven § 185. Forslaget innebærer ikke noe ønske om å endre terskelen for hva som skal være straffbart. Det er særlig to grunner til forslaget: å gjøre paragrafen mer forståelig og å tydeliggjøre hva som faktisk er straffbart.

For det første er den nåværende ordlyden vag og språklig foreldet. For eksempel er uttrykkene 'forhåne' og 'ringeakt' lite intuitive og gir begrenset veiledning om hvilke ytringer som kan straf-

<sup>136</sup> NOU 2020: 4, punkt 17.9

<sup>137</sup> Straffeloven (2005) §§ 155–155 c, 156 første ledd, 265 første ledd og 286.

<sup>138</sup> Jf. begrunnelsen i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), pkt. 5.9. Se også vurderinger av § 265 i kapittel 13.5.2. om sikkerhet og selsensur i journalistikken.

<sup>139</sup> Også «bortskjemt, dårlig oppdratt» var forulemping i TOSL-2021-124105

<sup>140</sup> I ærekrenkelsessaker har EMD en standarduttalelse om at angrep på en persons ære og omdømme «must attain a certain level of seriousness and must have been carried out in a manner causing prejudice to personal enjoyment of the right to respect for private life» for at privatlivsværnet i artikkel 8 skal aktualiseres, se for eksempel *Hoiness mot Norge* (43624/14, 19. mars 2019), avsnitt 64 med videre henvisninger. Sammenlign for øvrig *Toranzo Gomez mot Spania* (26922/14, 20. november 2018), der det var en krenkelse av ytringsfriheten at en person var straffedømt for offentlig å ha anklaget to politimenn for tortur.

<sup>141</sup> HR-2018-674-A, avsnitt 17 med videre henvisninger.

fes. Kommisjonen vil derfor anbefale at ordlyden endres av pedagogiske grunner.

For det andre rammer den nåværende ordlyden i bestemmelsen for vidt, siden det ikke framgår hvor høy terskelen er for å ilegge straff. Terskelen for det straffbare er klarlagt i domstolene, som har tolket bestemmelsen i lys av retten til ytringsfrihet i Grunnloven og presisert at det bare er ytringer av «kvalifisert krenkende karakter» som omfattes. Ytringer som er beskrevet i loven, kan være straffrie (rettstridsreservasjonen).

De rettslige presiseringene av hvilket innhold bestemmelsen har, følger i dag både av lovforarbeider og av rettspraksis. Det er ikke særegent for denne bestemmelsen at den må tolkes ut ifra alminnelig juridisk metode og innenfor rammene av våre menneskerettslige forpliktelser. Men det er særlig betenkelig at ytringer skal kunne rammes av uklare straffebud ettersom dette kan ha en uønsket nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Kravene til forutsigbar straffelovgivning som kommer til uttrykk både i Grunnloven §§ 100 og 96, gjør seg gjeldende med tyngde på dette området. Det er altså ikke bare pedagogiske, men også rettslige grunner til at ordlyden bør endres.

En mer pedagogisk, presis og dekkende lovtekst vil gjøre det lettere for folk å forstå grensene for det straffbare, og ikke minst tydeliggjøre at grensen for det straffbare er høyere enn det man kan få inntrykk av ved å lese bestemmelsen. Kommisjonen ønsker derfor å foreslå alternative formuleringer som gjenspeiler den reelle rettstilstanden og som samtidig er mer allment tilgjengelige. Som nærmere forklart nedenfor har kommisjonen funnet det vanskelig å finne en ordlyd som er både pedagogisk og samtidig dekkende for det juridiske innholdet bestemmelsen har i dag.

Det finnes også gode argumenter mot å endre ordlyden. Bestemmelsen må uansett tolkes. En ordlydsendring kan skape nye og mulig utilsiktede uklarheter opp mot den nokså avklarte rettstilstanden som foreligger. Departementet har tidligere vurdert og avvist spørsmålet om ordlyden bør endres for bedre å gjenspeile rettstilstanden. Den gang ble det vurdert å presisere terskelen ved å benytte formuleringen «grovt diskriminerende eller hatefull ytring». Formålet med dette var å klargjøre rettstilstanden og dermed også kommunisere tydeligere den høye terskelen for straffansvar. Departementet valgte likevel ikke å gjøre dette. Det ble henvist til at Høyesterett uansett hadde klargjort terskelen, og at et generelt lovfestet krav om at ytringen måtte være grov, kunne bli for rigid og sette en mer snever ramme for den senere rettsutviklingen enn det som var ønskelig.<sup>142</sup>

Kommisjonen har vurdert disse innvendingene nøye, men mener likevel at argumentene for å endre lovteksten veier tyngre. Avgjørende i denne sammenheng er de mange og omfattende debattene som har pågått de siste årene om bestemmelsen. Det er en betimelig innvending at bestemmelsen framstår som uklar, og at dette kan ha en unødig nedkjølende effekt. En uklar ordlyd kan også føre til at bestemmelsen taper sin effekt som vern for utsatte grupper. Et ytterligere argument for en klarere lovtekst er det økende antallet anmeldelser.

Med dette for øyet har kommisjonen diskutert en rekke varianter og fremmer to alternative forslag. I det første alternativet er pedagogisk forenkling gitt prioritet framfor juridisk presisjon og detaljering. Det andre alternativet tilstreber en presis og dekkende ordlyd for rettsanvendere framfor umiddelbar tilgjengelighet for folk flest. Begge forslagene gir etter kommisjonens syn et bedre uttrykk for det som etter gjeldende rett er straffbart, enn dagens bestemmelse.

#### Alternativ 1

I dette forslaget har kommisjonen vektlagt tungt de pedagogiske behovene for en mer allment tilgjengelig ordlyd og fokusert på å få fram den høye terskelen for det straffbare (foreslått endring i *kursiv*):

#### § 185. Hatefulle ytringer

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter fram en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt framsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

*Med hatefulle ytringer menes ytringer som grovt nedvurderer menneskeverdet til noen på grunnlag av deres*

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne

I denne versjonen er den tidligere formuleringen av ytringer som rammes, som «det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller

<sup>142</sup> Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) punkt 17.1.6.9

ringeakt overfor noen» erstattet med den mer generelle formuleringen «ytringer som grovt nedvurderer menneskeverdet».

Fordelen med en slik formulering er at den understreker det helt sentrale formålet med bestemmelsen, nemlig å beskytte minoriteter mot det hat som ellers kan spre seg i befolkningen om staten ikke reagerer mot ytringer som undergraver menneskeverdet til minoritetene.

Kommisjonen mener det er unødvendig å gjenta ordet «diskriminerende» i andre ledd. I praksis vil disse vilkårene gå i hverandre, og kravet om at ytringen må være diskriminerende kommer uansett fram av at tilhørighet til en av de aktuelle minoritetsgruppene er en forutsetning for straffbarhet. Uttrykket «hatefull» er godt etablert, jf. det engelske uttrykket «hate speech», og bør derfor etter kommisjonens oppfatning videreføres.

Formuleringen «ytringer som nedvurderer menneskeverdet» gir et vidtfavnende uttrykk for hvilke ytringer som kan rammes, men det er tydelig at det dreier seg om angrep på menneskers egenverdi. Kommisjonen mener formuleringen kan omfatte de ulike typene av ytringer som rammes av bestemmelsen i dag. Samtidig stenger ikke formuleringen for at domstolene kan lese nye typer ytringer inn i bestemmelsen. Uttrykket «grovt» tydeliggjør at terskelen for bruk av straff er svært høy.

Ulempene med en slik svært forenklet ordlyd er at den gir liten veiledning til de konkrete vurderingene som domstolene har gjort når de har tatt stilling til hvilke ytringer som rammes av bestemmelsen. Slik veiledning vil være tilgjengelig for jurister som tolker bestemmelsen i lys av andre rettskilder, men ikke for folk flest.

#### Alternativ 2

Et alternativ som gir mer detaljert veiledning til hvilke rammer domstolene har trukket opp for bruk av bestemmelsen, er:

#### § 185. Hatefulle ytringer

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter fram en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt framsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

*En ytring regnes som hatefull når den på kvalifisert krenkende måte fremmer hat eller forfølgelse mot, oppfordrer eller slutter seg til integritetskrenkelser mot, eller grovt nedvurderer menneskeverdet til noen på grunn av deres*

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne

I dette alternativet er dagens ordlyd «det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen» erstattet med mer detaljerte beskrivelser av de ytringene Høyesterett har pekt ut i praksis som straffverdige.

Også her er ordet «diskriminerende» fjernet som overflødig i andre ledd av bestemmelsen. I dette alternativet er det videre synliggjort hvilke typer ytringer Høyesterett har vurdert som straffbare etter bestemmelsen.

Alternativet tydeliggjør at det er vanskelig å gi et klart uttrykk for hvilke ytringer som er straffbare, fordi ytringer alltid må tolkes i den konteksten de blir framsatt. Høyesterett har i praksis lagt til grunn en todelt tilnærming til sin tolkning. For det første bygger Høyesterett på at det kun er «kvalifisert krenkende» ytringene som rammes. I dette alternativet benyttes Høyesteretts egen formulering av terskelkravet, som gir et mer presist bilde på den terskelen som er ansett som gjeldende rett.

For å klargjøre hva som kan være kvalifisert krenkende, det vil si hvilke ytringer som kan være straffbare, har Høyesterett for det andre pekt på ulike former for verbale angrep. Det dreier seg dels om ytringer som inviterer til fysiske krenkelser, og dels om ytringer som kan ha ikke-fysiske virkninger, men som kan lede til nedvurderinger av menneskeverdet eller andre svært negative holdninger til de minoritetene som bestemmelsen skal beskytte. Skillet mellom de ulike formene for ytringsangrep er ikke skarpt, verken i teori eller i praksis. Fordelen med å ta inn mer detaljerte beskrivelser av ulike typer ytringsangrep i lovteksten enn det loven har i dag, er at leseren får tydelige eksempler på hva som rammes, og kan danne seg et klarere bilde av hva som er straffbart.

Kommisjonen anbefaler å vurdere de to forslagene til ny ordlyd. Ordlyden bør under enhver omstendighet endres for å oppnå formålet om en klarere bestemmelse som tydeligere reflekterer rettstilstanden.

### 10.7.2 Endring av straffeloven § 156 og § 265

I straffeloven § 156 andre ledd og § 265 tredje ledd er å ytre «skjellsord» mot en offentlig tjenesteperson eller utøver av enkelte yrkesgrupper tilstrekkelig til å bøtelegges. Kommisjonen mener uttrykket «skjellsord» åpner for å legge terskelen for det straffbare for lavt. Kommisjonen ber om at ordet «skjellsord» i lovteksten fjernes.

Den øvrige formuleringen som brukes i tredje ledd i § 265, gir etter kommisjonens mening en angivelse av riktig terskel for å kunne bøtelegges: «grovt krenkende ordbruk eller atferd». Kommisjonen anbefaler at ordlyden endres i begge bestemmelser til det følgende:

For straffeloven § 156:

*«Den som ved grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en offentlig tjenesteperson under eller på grunn av utføringen av tjenesten, straffes med bot.»*

I dette forslaget er også tjenestemann erstattet tjenesteperson, i tråd med den språklige moderniseringen som blant annet kommer til uttrykk i § 155 og § 155a (men ikke i § 155c).

For straffeloven § 265:

*«Med bot straffes den som ved grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i annet ledd under dennes yrkesutøvelse.»*

### 10.7.3 Mobiliser sivilsamfunnet

Med sosiale medier har eksponeringen av kontroversielle ytringer i offentligheten økt. Det har skapt en nødvendig debatt om debattklimaet og hvordan utfordrende enkeltytringer best kan håndteres. Kommisjonen mener det må være et overordnet mål å utvikle sivilt engasjement og forsvarslinjer og ikke-statlige løsninger.

Det er ulike synspunkter i samfunnet om hvem som skal vernes og hvilke ytringer som skal rammes av straffeloven § 185. Dette kan skape et press om at paragrafen skal praktiseres mer aktivt og inngripende. Det er en fare for innsnevring av ytringsfriheten dersom tolkning av paragrafen påvirkes av grupper som evner å høylytt si ifra om hva de ikke tolererer av ytringer.<sup>143</sup> Forventningene til hva paragrafen skal løse, bør ikke føre til at terskelen for hva som er straffbart, senkes. Straffeloven gir et visst vern mot de groveste

ytringene, men det vil aldri erstatte et sivilt engasjement.

Det er nødvendig å ta den utstrakte sosiale bevisstheten og frivilligheten som ellers preger Norge, inn i ytringsrommet. Mer systematisk kompetanseoppbygging, beredskap og engasjement i det sivile samfunn er sentrale tiltak. Mennesker som føler seg verbalt angrepet, må kunne søke råd, støtte og hjelp på arbeidsplassene sine, i partier der de er tillitsvalgt, i organisasjoner der de er engasjert, og fra journalistiske medier som tilrettelegger for en offentlig debatt.<sup>144</sup>

Studier viser at overraskende mange ikke er klar over at de sprer hat eller gjøre andre utrygge.<sup>145</sup> Det er derfor også behov for et mer strukturert arbeid i sivilsamfunnet for å veilede, bevisstgjøre og møte enkeltpersoner som sprer hat, redsel og ubehag ved sine ytringer.

Kommisjonen mener det bør bevilges støtte til organisasjoner som jobber med mottiltak overfor hatefulle ytringer, som motytringer i kommentarfelt, hjelpetelefoner og bevisstgjøring rundt saklig argumentasjon og dialog.

Det finnes flere slike initiativ allerede, men få organisasjoner som jobber målrettet mot hatytringer. Antirasistisk senter og ungdomsorganisasjonen Stopp hatprat er de mest profilerte, samt enkelte hjelpe- og/eller informasjonstjenester rettet mot unge: som Ungdomstelefonen, Kors på halsen, Snakk om mobbing, Ung.no og infosider hos blant andre Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet.<sup>146</sup>

Kommisjonen viser også til anbefaling i kapittel 6.8.3 om å opprette en digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål.

### 10.7.4 Alternativ oppfølging av hatefulle ytringer

Kommisjonen mener hatefulle ytringer skal være straffbare. Den sosiale slagsiden straffebudet kan få, tilsier at alternative modeller for å behandle slike saker i rettssystemet bør vurderes. I det videre fremmes to mulige modeller, med noe ulikt anvendelsesområde.

<sup>144</sup> Jf. anbefaling om økt fokus på støtte og oppfølging i organisasjoner i kapittel 6.8.4 og redaksjonelle mediers ansvar i kapittel 12.7.2.

<sup>145</sup> Se kapittel 5.4.10 for referanser.

<sup>146</sup> Hentet fra liste her: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Ikke greit. Hva er hatprat og hva kan du gjøre med det? [Brosjyre]. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Ikke\\_greit\\_Hva\\_er\\_hatprat\\_og\\_hva\\_kan\\_du\\_gjore\\_med\\_det.pdf](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Ikke_greit_Hva_er_hatprat_og_hva_kan_du_gjore_med_det.pdf)

<sup>143</sup> Den libanesisk-amerikanske statistikeren Nassim Nicholas Taleb kaller dette «minoritetsregelen»: Minoriteten som tolererer minst, bestemmer. Taleb, N. N. (2018). *Skin in the Game*. Random House.



#### 10.7.4.1 Konfliktrådet

Konfliktrådet er en statlig tjeneste og en del av strafferettspleien som tilbyr megling som metode for å håndtere konflikter. Hensikten er at partene gjennom dialog kan finne fram til gode løsninger, enten det gjelder å gjøre opp for konkrete lovbrudd eller gjenopprette mellommenneskelige relasjoner. Ifølge statistikken kommisjonen har fått fra Politidirektoratet, brukes konfliktrådene i svært begrenset grad for å håndtere anmeldelser knyttet til hatytringsparagrafen. I perioden 2016–2021 har totalt 16 saker blitt overført fra politiet til Konfliktrådet.

Konfliktrådet er forpliktet til å behandle alle straffesaker som mottas, og ser etter det kommisjonen forstår, ikke selv noen juridiske betenkeligheter ved å behandle § 185-saker. Oslo politidistrikt mener derimot at § 185-saker er uegnet for konfliktråd fordi bestemmelsen er et gruppevern som skal beskytte en offentlig interesse, ikke enkeltpersoner.

En innvending mot å bruke Konfliktrådet for hatytringssaker er at den som rammes blir part i en konflikt på vegne av en større gruppe. Det kan føles urimelig og oppleves som en ekstra belastning for den som har blitt utsatt for en krenkende ytring, å måtte stå ansikt til ansikt med den som har ytret seg hatefullt. Den personlige omkostningen ved å kjøre en sak i Konfliktrådet bør ikke uten videre legges på den som rammes av en hatefull ytring. Videre vil saker som løses i Konfliktrådet, miste den offentligheten som saker i domstolen er gjenstand for. Dette vil kunne redusere den allmennpreventive virkningen.

Kommisjonen anerkjenner disse motargumentene, men mener likevel at hatytringssaker som i dag blir behandlet i domstolene, ikke skiller seg tilstrekkelig fra andre typer straffesaker som Konfliktrådet behandler, til at slik saksbehandling er uegnet. Det er alltid en belastning for fornærmede i en straffesak å stå ansikt til ansikt med gjerningspersonen, og det er alltid et tap for offentligheten at saken behandles i et lukket rom.

Samtidig kan behandling av hatytringer i konfliktråd gi ytreren en større innsikt i hvordan slike ytringer oppleves for den som blir utsatt for dem, som igjen kan ha en større individualpreventiv effekt.

Kommisjonen mener konfliktrådenes potensial til å behandle § 185-saker bør utnyttes bedre. Hvis nødvendig, bør rådene få tilført kompetanse og opplæring i håndtering av saker om hatefulle ytringer.

#### 10.7.4.2 Sivile forebyggende samtaler

En mer innovativ tilnærming til hvordan hatefulle ytringer kan forebygges, kan være å tilpasse et av forslagene til rusreformutvalget til hatytringskonteksten. Utvalget foreslo at personer som blir tatt for narkotikabruk, istedenfor straff skal møte til samtale med en rådgiver i kommunen om farene ved narkotikabruk.<sup>147</sup>

Tilsvarende kunne sivile forebyggende samtaler være et tiltak overfor de som fremmer hatefulle ytringer. Slik kan man unngå at den som har mottatt ytringene, må tåle den personlige belastningen ved å stå ansikt til ansikt med den som har fremmet hat. Samtaler kan også være et alternativ der det ikke er ønskelig med anmeldelse.

I møter med kommisjonen har politiet uttalt at de benytter seg av forebyggende samtaler som alternativ til straffefølgelse. I regjeringens strategi for hatefulle ytringer er det også nevnt eksplisitt at politiets direkte kontakt er en effektiv måte å forebygge flere hatefulle ytringer.<sup>148</sup>

Det er åpenbart problematiske sider ved å bruke politiet som forebyggende instans mot ytringer. Å få beskjed om at politiet følger med på hva man sier eller skriver, og at ytringene kan være lovstridige, kan åpenbart ha en nedkjølende effekt og kan grense mot forhåndssensur. Dette ble for eksempel satt på spissen da en mann fikk besøk av politiet etter å ha hengt opp karikaturtegninger av den islamske profeten Muhammed i Kongsberg sentrum i 2020.<sup>149</sup>

Kommisjonen mener det er nødvendig og på høy tid å tenke alternativt om hvordan hatytringer best kan bekjempes. Å sette dette inn i et system med større ressurser vil avlaste politiet, men særlig være et alternativ til bøter og straffesaker og kan gi større forståelse for hvorfor hatytringer er straffbare. Det er både hensiktsmessig og ønskelig at det nettopp ikke er politiet som skal gjennomføre slike korrigerende samtaler. Kommisjonen oppfordrer til å vurdere sivile løsninger når forebyggende samtaler utprøves.

<sup>147</sup> NOU 2019: 26 *Rusreform – fra straff til hjelp*. Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, kap. 14.

<sup>148</sup> Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020*. Regjeringen, s 29.

<sup>149</sup> Engebretsen, L. N. (2020, 25. oktober). Hengte opp Muhammed-karikaturer – fikk besøk av politiet. *NRK*, [https://www.nrk.no/osloogviken/hengte-opp-muhammed-karikaturer-\\_fikk-besok-av-politiet-1.15214673](https://www.nrk.no/osloogviken/hengte-opp-muhammed-karikaturer-_fikk-besok-av-politiet-1.15214673)

### 10.7.5 Styrk politiets kompetanse i arbeidet med hatefulle ytringer

Stortinget har vedtatt at politiet skal etablere et nasjonalt kompetansesenter for hatkriminalitet. Flere har tatt til orde for at politiet i tillegg bør ha egne kompetansegrupper i flere politidistrikt, etter modell fra gruppen i Oslo politidistrikt.<sup>150</sup> Det svenske politiet har slike egne enheter i de tre største distriktene (Stockholm, Göteborg og Malmö) og i tillegg ansvarspersoner i alle politidistrikt.

Samtidig er politiets kompetanse styrket de siste årene, også i Norge. Hatkriminalitet er blitt en del av grunnutdanningen i politiutdanningen. Det finnes også et nettbasert videreutdanningskurs.<sup>151</sup>

Kommisjonen har ikke tatt stilling til hvordan politiets arbeid på feltet bør organiseres internt, eller i hvilken grad hatkriminalitet skal prioriteres av politiet sett opp mot annen kriminalitet. Hatkriminalitet er prioritert de siste årene. Prioriteringen må ses i lys av andre oppgaver i politiet. Dette ligger utenfor kommisjonens mandat å vurdere.

Kommisjonen konstaterer at det er behov for kontinuerlig videreutvikling av politiets kompetanse for å vurdere hatefulle ytringer. For å ha et bedre kunnskapsgrunnlag når innsatsen skal vurderes og debatteres, vil det være nyttig med en undersøkelse av kvaliteten på politiets arbeid.

På oppdrag fra Riksadvokaten gjennomførte statsadvokatene i 2016 en slik undersøkelse av kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet i saker om voldtekt og mishandling av nærstående. NIM tok i 2017 til orde for at en lignende undersøkelse bør gjennomføres for politiets arbeid med hatefulle ytringer og hatkriminalitet.<sup>152</sup> I Sverige ble det gjort en slik undersøkelse i 2015. Den avdekket blant annet mangler i statistikken og at måten ofre møtes på i etterforskningen, og retts- hjelpen de får, burde forbedres.<sup>153</sup>

<sup>150</sup> Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. (2018). *Menneskerettighetene i Norge 2018. Nims årsmelding*. Dokument 6 (2018–2019), s. 58; Amnesty International Norge har også tatt til orde for dette, Amnesty International. (2019). *21 politiske tiltak mot netthets*. Amnesty, s. 11.

<sup>151</sup> Politihøgskolen. Forebygging og etterforskning av hatkriminalitet.

<sup>152</sup> Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. (2017). *Årsmelding 2017*. Dokument 6 (2017–2018), s. 50.

<sup>153</sup> Regeringen. (2016). *Nasjonell plan mot rasism, lignande former av fiendtlighet och hatbrott*. Det svenske kulturdepartementet, s. 40.

### 10.7.6 Bedre oversikt og statistikk over straff av ytringer

Flere tiltak er iverksatt for å få ut mer statistikk om den faktiske tilstanden for hatkriminalitet. Samtidig har det ikke vært mulig for kommisjonen å få en sikker oversikt over hvordan og i hvor mange saker hatefulle ytringer blir straffet.

Dette gjelder ikke bare straffeloven § 185. Tilgjengelige statistikker indikerer at andre paragrafer brukes i langt større omfang for å straffe ytringer (jf. avsnitt 10.2.3 og 10.5). Men statistikken gir ikke svar på hvor mange av sakene som gjelder ytringer, og hva slags type ytringer, for eksempel der straffeloven § 156 om forulemping av offentlig tjenestemann og § 266 om hensynsløs atferd anvendes.

Det er behov for bedre oversikt og statistikk over og systematiske analyser av i hvilken grad ulike paragrafer i straffeloven brukes for å straffe ytringer og hvilke typer ytringer. Dette bør sees opp mot bruken av § 185. De ulike bestemmelsene skal verne ulike interesser. Straffeloven § 185 er plassert i kapitlet om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet, mens for eksempel § 263 om trusler og § 266 om hensynsløs atferd er plassert i kapitlet om vern av den personlige frihet og fred. De forskjelligartede begrunnelsene innebærer at det kan ha prinsipiell betydning hvilke bestemmelser man bør bruke til å straffeforfølge ulike typer ytringer.

En systematisk gjennomgang og oversikt kan gi grunnlag for å belyse om § 185 brukes mer enn den må, og om det er ytringer som heller burde vært straffet etter andre lovbestemmelser. Dette påpekes også av ekspertgruppen som i 2022 leverte sin utredning om akademisk yttringsfrihet.<sup>154</sup>

En bedre oversikt vil også gi en mer opplyst debatt om både omfanget av straffbare ytringer, hvordan de påvirker samfunnsdebatten og hvordan debattklimaet kan bedres.

Flere tiltak kan forbedre dagens situasjon, både når det gjelder oversikt over saker etter straffeloven § 185, og når det gjelder straff av ytringer etter andre paragrafer:

For det første kan det gjøres en gjennomgang av tingrettspraksis for saker som gjelder hatkriminalitet. Mange saker stopper i tingretten eller ved bøter fra politiet. Disse sakene mangler det oversikt over.

For det andre trengs det bedre systemer i domstolene for å trekke ut statistikk som gjelder straff av ytringer. Dette kan ses i sammenheng

<sup>154</sup> NOU 2022: 2 s. 91.

med oppfølging av prosjekt om allmenngjøring av rettspraksis: En arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen på oppdrag fra Stortingets justiskomite leverte desember 2020 en anbefaling for etablering av «Plattform for domstoldata».<sup>155</sup> Målet med arbeidet var å kartlegge hva som må på plass for å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige for allmennheten. Arbeidsgruppens anbefalinger bygger på bedre tekniske løsninger slik at informasjon fra domstolen gjøres tilgjengelig i mer lesbare og standardiserte formater.<sup>156</sup>

For det tredje trengs bedre systemer for registrering av rettskraftige avgjørelser hos politiet for å få sikrere tall om hva den rettskraftige avgjørelsen knytter seg til.

### 10.7.7 Mer forskning på anvendelsen av straffebud som rammer ytringer

Kommisjonen mener det er behov for mer forskning på anvendelsen av straffebud som rammer ytringer, når det gjelder hvem som straffes, grunnlaget for straff og hvordan de ulike bestemmelsene virker. Dette kan gi verdifull informasjon om praksis ved ulike politidistrikt og domstoler, et bedre grunnlag for å vurdere om straffebudene fungerer etter formålet, og en mer opplyst samfunnsdebatt.

Studiene bør også se på den sosiale bakgrunnen til de som dømmes etter paragrafen for å undersøke den eventuelle sosiale slagsiden. Det er også behov for mer kunnskap om hvorvidt straff av ytringer faktisk har en preventiv funksjon. Kommisjonen etterlyser også forskning på hvorvidt alternative reaksjonsformer kan være

mer hensiktsmessig for å oppnå formålet med de ulike straffebestemmelsene.

Et annet spørsmål som det bør forskes nærmere på, er hvilken effekt straffelegging av ytringer faktisk har for de som blir utsatt for ytringene, og i hvilken grad det bidrar til formålet om å synliggjøre storsamfunnets beskyttelse av minoritetenes menneskeverd.

## 10.8 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

---

Anbefalinger rettet mot myndighetene:

- Endre ordlyden i straffeloven § 185 for å gjøre den lettere å forstå, og gjøre ordlyden mer i samsvar med den faktiske terskelen for straff.
- Fjerne ordet «skjellsord» i straffeloven § 156 og § 265 og legge terskelen for straff ved «grovt krenkende ordbruk eller atferd».
- Styrke arbeidet mot utenforskap og ulikhet, og bevilge støtte til organisasjoner i sivilsamfunnet som jobber med aktive mottiltak mot hatefulle ytringer.
- Det bør legges til rette for økt bruk av Konfliktrådet og gjennomføring av forebyggende samtaler med sivile aktører som alternativ og supplement til straff.
- Styrke politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer og gjennomføre en undersøkelse av kvaliteten på etterforskningsarbeidet.
- Skaffe bedre oversikt og statistikk over straff av ytringer ved gjennomgang av tingrettspraksis, bedre systemer i domstolene for å trekke ut statistikk og bedre systemer for registrering av rettskraftige avgjørelser hos politiet.
- Tilrettelegge for mer forskning på anvendelsen og effektene av straffebud som rammer ytringer, blant annet eventuell sosial slagside og hvilken effekt straff har, både preventivt i samfunnet og overfor minoriteters menneskeverd.

<sup>155</sup> Sørensen, C.H. m.fl. (2020). *Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser: Anbefaling for etablering av «Plattform for domstoldata»*. Domstoladministrasjonen.

<sup>156</sup> Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at informasjon fra domstolen gjøres tilgjengelig i maskinlesbare og standardiserte formater gjennom programmeringsgrensesnitt («API») og webklient, Sørensen, C.H. m.fl. (2020), punkt 5 s. 4

## Kapittel 11

# Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

### 11.1 Innledning

En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter ikke bare frihet til å ytre seg og til å motta ytringer, den krever også at folk har tilgang til informasjon.

Innsyn og offentlighet er en sentral del av ytringsfriheten og en grunnleggende forutsetning for at den er reell. Informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter. Fra myndighetenes side kan det å holde tilbake informasjon være et middel for å skjule feil og maktmisbruk, hindre kritikk og beholde makten. Åpenhet skaper tillit og motvirker mistro og konspirasjonsteorier.

Retten til informasjon, eller informasjonskrav, er noe annet enn informasjonsfriheten, som er frihet til å motta alle slags ytringer. Informasjonskrav handler om retten til informasjon som noen sitter på, enten via innsyn i dokumenter fra det offentlige eller ved å følge rettsmøter eller møter i folkevalgte organ. Dette faller inn under det som kalles offentlighetsprinsippet.

Mandatet ber kommisjonen foreslå tiltak for å «sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten, som forutsetning både for en fri og informert meningsdannelse og for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten.» For å besvare dette, er det nødvendig å se på infrastrukturen for tilgang til informasjon som finnes i dag, både rettslig og faktisk, og erfaringer med denne.

I dette kapitlet redegjøres det først for den rettslige beskyttelsen av offentlighetsprinsippet, hvilke begrensninger som kan legges på innsyn og hvilke regler og praksis for innsyn som gjelder. Her er offentleglova det klart viktigste verktøyet.

Kapitlet behandler også retten til innsyn hos politi og domstoler. Retten til å overvære møter i folkevalgte organ («møteoffentlighetsprinsippet») følger av kommuneloven. Kommuneloven og regler om møteoffentlighet ble utredet og revurdert i 2018. Kommisjonen har derfor valgt å

avgrense mot dette.<sup>1</sup> Til slutt følger kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

### 11.2 Rettslig beskyttelse av offentlighetsprinsippet

#### 11.2.1 Rettslige utgangspunkter

De nordiske landene regnes gjerne som forbilder i Europa for å sikre allmennheten rett på innsyn i dokumenter om myndighetenes virksomhet.<sup>2</sup> I løpet av de siste 20 årene har informasjonskrav som en beskyttet del av ytringsfriheten blitt mer fremtredende, også rettslig.<sup>3</sup>

Selv om offentlighetsprinsippet har lang tradisjon i Norge, ble det først i 2004 tatt inn i Grunnloven, etter forslag fra den forrige ytringsfrihetsskommisjonen. Grunnloven § 100 fastslår i femte ledd at «Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer». Denne retten kan begrenses ved lov ut ifra «hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.» Kravet på innsyn i dokumenter etter Grunnloven gjelder for forvaltningen, men ikke for rettspleien eller private aktører.

Offentlighetsprinsippet har også sitt rettslige utgangspunkt i de sentrale konvensjonene om menneskerettigheter, artikkel 10 i Den euro-

<sup>1</sup> NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommuneloven (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. LOV-2018-06-22-83, § 11-5

<sup>2</sup> Dette kommer blant annet til uttrykk i fortalen til Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø, 18. juni 2009, Tromsø-konvensjonen). jf. Aarli, R (2021). *Dokumentoffentlighet i straffesaker En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet*. Justis- og beredskapsdepartementet, s. 48

<sup>3</sup> Fram til 2006 praktiserte EMD artikkel 10 slik at den gir et negativt vern mot sensur, men ikke et positivt krav på innsyn, jf. HR-2015-2536-A, avsnitt 47, *Gaskin mot Storbritannia* (10454/83, 7 juli 1989, storkammer) avsnitt 52, og *Guerra mfl. mot Italia* (14967/89, 19. februar 1998, storkammer), avsnitt 53. (I sistnevnte sak la EMD til grunn at et informasjonskrav i noen tilfeller kan følge av artikkel 8, se avsnitt 56–60.)

peiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 (2).<sup>4</sup>

Tidligere ble konvensjonene tolket som at de beskyttet mot sensur og ikke som en positiv forpliktelse for staten til å gi ut informasjon. Her har rettstilstanden gradvis utviklet seg siden 2006. Det er i dag bred enighet om at EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 også gir en individuell rett til tilgang til informasjon hos det offentlige, slik at vi alle skal få hjelp til å danne oss en mening om spørsmål av allmenn interesse.<sup>5</sup>

I 2020 trådte Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter («Tromsøkonvensjonen») i kraft, som den første bindende internasjonale konvensjonen som anerkjenner en allmenn rett til innsyn i offentlig virksomhet. Konvensjonen skal sikre en alminnelig rett til dokumentinnsyn hos myndighetene som utgangspunkt i alle slags saker. Unntak skal følge av loven og ivareta nærmere angitte hensyn.<sup>6</sup>

Åpenhet om informasjon knyttet til miljø og klima er blitt stadig mer viktig i takt med klimakrisen. Retten til kunnskap om miljøet og virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, er særlig beskyttet etter Grunnloven § 112. Dette kom inn i Grunnloven i 1992 som et resultat av anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Miljøbestemmelsen skal beskytte både framtidige generasjoners og individets livskvalitet og helse.<sup>7</sup> Århuskonvensjonen ble ratifisert av Norge i 2003 og beskytter tilgang til miljøinformasjon.

Norge er en del av Open Government Partnership (OGP) som er et frivillig internasjonalt samarbeid mellom ulike regjeringer og sivilsamfunnet. Gjennom nasjonale handlingsplaner skal medlemslandene formulere konkrete forpliktelser for å bidra til mer åpenhet.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Åpenhet i domstolen, eller «retten til offentlig rettergang» er beskyttet i EMK artikkel 6 og i Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter (New York, 16. desember 1966, SP), artikkel 14.

<sup>5</sup> HR 2021-526-A avsnitt 40, *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11, 8. november 2016, storkammer), avsnitt 148. *Toktakunov mot Kirgisistan* (communication no. 1470/2006, 12. april 2006), 7.3–7.4.

<sup>6</sup> Tromsø-konvensjonen artikkel 2 og 3. Norge har en merknad til konvensjonens artikkel 3 No 1 som gjelder korrespondanse med kongefamilien.

<sup>7</sup> Innst.S.nr.163 (1991–1992). *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liva Aasen til ny § 110 b, § 103, 94 eller § 112 i Grunnloven. (Vern av miljøet)*. s. 3 flg; Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, punkt 40.2

## 11.2.2 Offentlighetsprinsippet i domstolene

### 11.2.2.1 Høyesterett

I løpet av det siste tiåret har Høyesterett behandlet tre saker der retten til innsyn forankres direkte i EMK artikkel 10. Den første var i 2013 og gjaldt utlevering av lydopptak fra rettsaken mot den spiondømte norske embetsmannen Arne Treholt.<sup>9</sup> Høyesterett fastslo at opptakene var beskyttet av ytringsfriheten, slik at tilbakeholdelsen måtte anses som et inngrep i retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK artikkel 10.

I behandlingen presiserte Høyesterett at ytringsfriheten ikke beskytter ethvert krav på innsyn i dokumenter fra straffesaker, og at dette må vurderes konkret. Basert på en gjennomgang av flere saker fra EMD, konkluderte retten med at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at opplysninger allerede finnes.<sup>10</sup>

Den neste saken kom i 2015 der flertallet i Høyesterett mente at det var et uforholdsmessig inngrep i NRKs ytringsfrihet å nekte NRK tilgang til et opptak fra legevakten i Oslo som viste en hendelse der en person døde etter et basketak med to polititjenestemenn og en ambulansemedarbeider.<sup>11</sup> NRK ble i utgangspunktet nektet tilgang til opptaket av personvern hensyn.<sup>12</sup>

I vurderingen viste Høyesterett til at saken hadde stor allmenn interesse ved at den reiste tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til statens tvangsmakt, og at kontroll av slike hendelser ligger i kjernen av pressens rolle som vaktbikkje. Retten la også vekt på at offentlighetsprinsippet ikke var ivaretatt gjennom domstolsbehandling, ettersom straffesaken mot de involverte betjentene var henlagt. Etter dette konkluderte Høyesterett med at inngrepet ikke var nødvendig og forholdsmessig, og påla Spesialenheten for politisaker å utlevere en sladdet versjon av opptakene.

<sup>8</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. *Åpenhet i forvaltningen*. Hentet 29.04.2022 fra <https://open.regjeringa.no/>

<sup>9</sup> HR-2013-641-A. Gjelder tilgang til opptak fra straffesaken der Arne Treholt ble dømt til 20 års fengsel i 1985 (LE-1985-21). Både politiet og lagmannsretten hadde tidligere lagt til grunn at det ikke fantes grunnlag i nasjonal rett for å levere ut opptakene (LB-2011-168804).

<sup>10</sup> Høyesterett opphevet lagmannsrettens dom om å nekte tilgang, men tok ikke stilling til om kravene etter EMK artikkel 10 (2) var oppfylt. Lagmannsretten avgjorde til slutt å utlevere samtlige opptak (LB-2013-81211).

<sup>11</sup> HR-2015-2536-A

<sup>12</sup> LB-2015-85486

Den tredje saken gjaldt et innsynskrav fra VG i dokumenter fra en henlagt straffesak mot en politibetjent for besittelse av våpen. Her konkluderte Høyesterett med at avslag på innsyn ikke var et ulovlig inngrep i ytringsfriheten. Under rettsaken hevdet politiet at EMK artikkel 10 ikke beskyttet retten til innsyn i «klassiske straffesaksdokumenter». Dette ble tilbakevist av Høyesterett, som fastslo at det ikke fantes holdepunkter i EMD for at det skulle gjelde noe generelt unntak eller særlige regler for innsyn i straffesaksdokumenter, og at VG som presseorgan hadde et berettiget krav på innsyn i opplysninger om den konkrete etterforskningen og henleggelsen. Da domstolen likevel konkluderte med at det ikke var et ulovlig inngrep i ytringsfriheten å nekte innsyn, var dette etter en konkret vurdering av hvert enkelt dokument der Høyesterett mente flere av dokumentene ikke var nødvendige («instrumental») for en effektiv utnyttelse av ytringsfriheten, og at det for samtlige dokumenter var proporsjonalt å nekte innsyn.<sup>13</sup>

#### 11.2.2.2 Den europeiske menneskerettsdomstolen

Også i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har det vært en utvikling de siste 20 årene gjennom tydeliggjøring av hvordan retten til innsyn er en del av ytringsfriheten.

I 2016 kom EMDs storkammer med en avgjørelse som betegnes som den endelige avklaringen i spørsmålet om EMK artikkel 10 kan gi innsynsrett.<sup>14</sup> Saken gjaldt en ungarsk organisasjon (Ungarsk Helsingforskomité) som hadde bedt politidistriktene om en oversikt over hvilke forsvarere det offentlige hadde oppnevnt i løpet av en bestemt periode. To av distriktene nektet å utlevere dette av personvern hensyn. EMD slo fast at komiteen hadde en viktig rolle i samfunnet, og at informasjonen var nødvendig for at den kunne bidra til en offentlig debatt som bygget på korrekt og troverdig informasjon. Å nekte organisasjonen tilgang var derfor et ulovlig inngrep i ytringsfriheten. I denne saken mot Ungarn oppstiller EMD fire momenter som er relevante for vurderingen av om det foreligger et inngrep i ytringsfriheten. Disse kalles også «terskelkriterier» og har siden vært utgangspunktet for EMDs vurderinger i innsynssaker.<sup>15</sup>

Det er nå ingen tvil om at informasjonskrav kan være beskyttet rettslig av ytringsfriheten. For

at artikkel 10 skal komme til anvendelse, må innsyn være «instrumental» eller «necessary» for utøvelse av ytringsfriheten, altså avgjørende eller nødvendig. Det må dreie seg om foreliggende informasjon med en særlig offentlig interesse. Personer eller organisasjoner med særlige samfunnsroller, som NGOer og journalister, vil ha sterkere beskyttelse mot inngrep. Dette henger sammen med muligheten til å ivareta deres samfunnsoppdrag.<sup>16</sup>

## 11.3 Inngrep i informasjonskravet

### 11.3.1 Avveining av hensyn

Å holde tilbake informasjon som er beskyttet av ytringsfriheten, er et inngrep i ytringsfrihet som må vurderes opp mot kravene i EMK artikkel 10 (2). Hensynene som artikkelen angir som grunnlag for inngrep i ytringsfriheten må avveies opp mot hensynet til ytringsfrihet.

Det finnes flere hensyn som kan begrunne avslag på innsyn og tilbakeholdelse av informasjon. Det kan være hensynet til økonomi, personalforvaltning, sikkerhetshensyn, rekrutteringsprosesser, arbeid med kriminalitet, intern saksbehandling mv.

For forvaltningen følger disse hensynene hovedsakelig av unntaksbestemmelsene i offentliglova. For politi og domstol gjelder egne regler. I kapittel 11.4 redegjøres det for de mest aktuelle reglene, sammen med et innblikk i praksis på området.

En sentral avveining er gjerne mellom hensynet til ytringsfrihet og retten til privatliv. Retten til privatliv er en grunnleggende menneskerett som følger av både Grunnloven og EMK, og er et legittimt hensyn for å holde tilbake opplysninger.<sup>17</sup>

Retten til privatliv innebærer både en negativ rettighet – at staten ikke griper inn i personvernet, og en positiv rettighet til ikke å få privatlivet krenket. I noen situasjoner kan dette gi staten en positiv forpliktelse til å iverksette tiltak for å beskytte privatlivet til borgerne.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Kjølstad, M.M. (2021). Forvaltningsloven og offentlig innsynsrett etter EMK artikkel 10. *Kritisk juss*, årgang 47 nr. 1–2 s. 4–26. Universitetsforlaget, punkt 2.3.2. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-01-02-02>

<sup>16</sup> Redegjørelsen for kriteriene bygger på fremstillingen i HR-2021-526-A avsnitt 46–50. Mer om disse kriteriene i *Centre for Democracy and the Rule of Law mot Ukraina*, 10090/16, 26. mars 2020; *Cangi mot Tyrkia* (24973/15, 29. januar 2019)

<sup>17</sup> EMK artikkel 8 og Grl. § 102 og § 104, FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 17, CRPD artikkel 22 og barnekonvensjonen artikkel 16.

<sup>13</sup> HR-2021-526-A avsnitt 58, 78, 105–112.

<sup>14</sup> HR-2021-526-A avsnitt 40, jf. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* (18030/11), 8. november 2016.

Avveiningen mellom retten til privatliv og ytringsfrihet var tema i alle de tre sakene som har vært behandlet av Høyesterett det siste tiåret om innsyn etter EMK artikkel 10. Hvordan disse hensynene balanseres opp mot hverandre, både faktisk og juridisk, har stor betydning for tilgangen til informasjon. Dette kommer til uttrykk blant annet i saker som omhandler personvern og taushetsplikt.

### 11.3.2 Personvern hensyn

Utviklingen av nye digitale plattformer med flere muligheter til å søke, bearbeide og sammenstille personopplysninger, griper også inn i retten til privatlivet. Dette har blant annet ført til flere internasjonale og nasjonale regler om innsamling og lagring av personopplysninger. Felles for disse er at de skal sikre at personopplysninger ikke samles inn eller lagres i større grad enn det som er nødvendig og forholdsmessig sett opp mot andre menneskerettigheter, som ytringsfrihet.

I 2016 vedtok EU en ny personvernforordning (GDPR), som ble tatt inn i norsk lov gjennom personopplysningsloven i 2018.<sup>19</sup> Forordningen skal beskytte personopplysninger gjennom ulike krav til behandling, lagring, spredning og innsamling av disse.

Strengere regler for personvern påvirker retten til informasjon. Samtidig følger det av GDPR-forordningen at retten til vern av personopplysninger skal veies opp mot andre grunnleggende rettigheter og være forholdsmessige. Forordningen presiserer at personopplysninger i offentlige dokumenter kan utleveres for å bringe allmennhetens rett til innsyn i samsvar med retten til vern av personopplysninger.<sup>20</sup> Justis- og beredskapsdepartementet har tolket dette som at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova.<sup>21</sup>

I tråd med dette følger det også eksplisitt av personopplysningsloven at hoveddelen av forordningen og loven ikke gjelder ved «behandling av personopplysninger for journalistiske formål eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller

litterære ytringer», når det er «nødvendig for å ivareta ytringsfriheten».<sup>22</sup>

### 11.3.3 Taushetsplikt

Det finnes en stor mengde opplysninger som bør beskyttes mot innsyn. Det kan være private opplysninger om enkeltpersoner, forretningshemmeligheter, informasjon om rikets sikkerhet, opplysninger om politiets etterforskning, spanings- og etterretningsvirksomhet, mv.

På grunn av den skaden det kan få for samfunnet og for enkeltpersoner om slike opplysninger deles, har mange som jobber i eller for det offentlige en lovfestet taushetsplikt for en del type opplysninger. Brudd på taushetsplikten er straffbart.<sup>23</sup>

Taushetsplikten er nødvendig for tilliten til offentlige myndigheter og den enkeltes rett til privatliv. Uten taushetsplikt risikerer forvaltningen å miste tilgangen til informasjon som er nødvendig for å ivareta viktige samfunnsoppgaver. Personvern og privatliv er også en forutsetning for at folk kan være aktive deltakere i demokratiske diskusjoner.<sup>24</sup>

De mest vanlige og generelle lovbestemmelsene om taushetsplikt, står i forvaltningsloven. Her oppstilles to grupper av opplysninger: «noens personlige forhold» samt opplysninger av konkurransemessig betydning, det som gjerne omtales som forretningshemmeligheter. I tillegg finnes det særbestemmelser om taushetsplikt i flere ulike lover.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven faller bort hvis det ikke lenger er behov for beskyttelse, for eksempel der det foreligger samtykke, hvis opplysningene anonymiseres, eller opplysningene er allment kjent eller tilgjengelig andre steder.<sup>25</sup>

Loverket inneholder mange bestemmelser om taushetsplikt, og de har økt i antall de siste tiårene. Ifølge en kartlegging gjennomført av Norsk Journalistlag hadde antall taushetspliktsbestemmelser økt fra 100 på slutten av 1990-tallet, til 207 i 2017.<sup>26</sup>

<sup>18</sup> Aarli, R. (2021), s 66, *Craxi nr. 2 mot Italia* (25337/94, 17. juli 2003), avsnitt 74.

<sup>19</sup> General Data Protection Regulation (EUs personvernforordning, GDPR), Regulation 2016/679 (27. april 2016). Personopplysningsloven (2018). *Lov om behandling av personopplysninger*. LOV-2018-06-15-38.

<sup>20</sup> EUs personvernforordning (EU) 2016/679, fortalen punkt 4, artikkel 86, jf. fortalepunkt 154.

<sup>21</sup> Prop. 158 L (2020–2021) *Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet, punkt 4.1.1.

<sup>22</sup> Personopplysningsloven (2018) § 3, jf. Innst. 610 L (2020–2021).

<sup>23</sup> Straffeloven (2005) § 209

<sup>24</sup> NOU 2009: 1 *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Punkt 4.2.5.

<sup>25</sup> Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. LOV-1967-02-10. § 13 a fig.

<sup>26</sup> Norsk Journalistlag. (2017, 3 oktober). *Inflasjon i taushetsplikt*. <https://www.nj.no/nyheter/inflasjon-i-taushetsplikt/>



Forvaltningslovutvalget, som leverte sin utredning i 2019, viste til at reglene om taushetsplikt og utveksling av taushetsbelagte opplysninger er innfløkte, og at de reiser flere tolkningsspørsmål som skaper usikkerhet i praksis. Utvalget mente denne usikkerheten, kombinert med at brudd på taushetsplikten er straffbart, kan føre til at forvaltningen i noen tilfeller er mer tilbakeholden med å utveksle opplysninger enn det hensynet til parten eller samfunnsmessige hensyn tilsier.<sup>27</sup>

Fra flere hold og over lengre tid har det blitt tatt til orde for at det bør gjennomføres en revisjon av taushetspliktsreglene.<sup>28</sup> Den forrige ytringsfrihetskommisjonen mente det ville være en fordel om det framgikk eksplisitt av de ulike taushetspliktsbestemmelsene at de vilkårene som gjelder for unntak fra informasjonskravet i Grunnloven, framgikk i de lover som pålegger eller hjemler taushetsplikt for offentlig ansatte.<sup>29</sup>

## 11.4 Innsyn i offentlig forvaltning

### 11.4.1 Hovedregel om innsyn

Offentleglova er loven med størst betydning for samfunnets informasjonstilgang fra det offentlige. Ved å legge til rette for en åpen og gjennom-siktig offentlig virksomhet skal offentliglova styrke ytrings- og informasjonsfriheten, retts-sikkerhet, tillit til forvaltningen og kontroll fra all-mennheten. Loven er gjenstand for mye debatt og kritikk, og har også blitt strammet inn på enkelte områder i løpet av det siste tiåret.

Loven gjelder for store deler av forvaltningen og offentlig eide selskaper og stiftelser. Det aller meste av politiets, påtalemyndighetenes og dom-stolenes virksomhet er unntatt. Det samme er Stortinget, Sivilombudet og Riksrevisjonen.<sup>30</sup>

Utgangspunktet er at alle saksdokumenter i forvaltningen er åpne for innsyn. Saksdokumenter

<sup>27</sup> NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* (forvaltningsloven), avsnitt 19.1

<sup>28</sup> NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*. Justis- og beredskapsde-partementet, punkt 5.1; NOU 2017: 7; *Det norske medie-mangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Kultur-departementet, punkt 8.6.4. Norsk Journalistlag. (2017, 3. oktober). *Inflasjon i taushetsplikt*. Dagens næringsliv. <https://www.dn.no/medier/presseetikk/inflasjon-i-taushetsplikt/2-1-177900>

<sup>29</sup> NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihet bør finde Sted*» – *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Justis- og beredskapsdepartementet. Punkt 6.2.4.1.

<sup>30</sup> Offentleglova (2006) § 2. Stortinget har vedtatt egne regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter som bygger på at reglene i offentliglova gjelder «så langt de passer», jf. Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. (2009). (FOR-2009-03-16-468).

### Boks 11.1 Hemmelige pasienter

I forbindelse med covid-19 pandemien ba en journalist om innsyn i et dokument fra Helse-direktoratet over hvor mange pasienter som var innlagt på sykehus kort tid etter nedsteng-ningen av Norge. Dokumentet inneholdt også opplysninger om hvor mange av de innlagte som var intensivpasienter og i respirator. Helse- og omsorgsdepartementet mente alle opplysningene måtte unntas på grunn av taushetsplikten og fare for identifisering av de pasientene det gjaldt fordi det var så små tall. Da journalisten klaget til Sivilombudet og ombudet stilte noen spørsmål, gjorde departe-mentet en ny vurdering, og ga ut en detaljert oversikt. Tallene knyttet til enkeltsykehus, foretak og region, ble fremdeles unntatt som taushetsbelagt på grunn av identifikasjons-fare. Sivilombudet uttalte seg kritisk til denne argumentasjonen fra departementet.

Kilde: (sak 2020/1572)

er et vidt begrep, og omfatter alle opplysninger og dokumenter som knytter seg til ansvarsområdet til et organ. Begrepet er teknologinøytralt. Det betyr at også bilder, videoer, sms'er og lydfiler kan være omfattet. Hvis noe skal unntas, skal det vises til en lovhjemmel som begrunner unntaket. Alle kan be om innsyn, også anonymt, og man trenger ikke begrunne innsynskrav.

Opplysninger og dokumenter man får innsyn i, kan gjenbrukes til alle typer formål, så lenge det ikke kommer i konflikt med annen lovgivning eller opphavsretten. I de fleste tilfeller vil man også ha krav på å få utlevert informasjon i alle eksisterende formater.<sup>31</sup>

En egen bestemmelse i loven gir rett til å kreve at forvaltningen gjennomfører og utleverer en sammenstilling av opplysninger når opplysnin-gene finnes elektronisk lagret i databaser hos organet.<sup>32</sup> Kravet er at sammenstillingen må kunne gjennomføres med «enkle framgangsmå-ter», som betyr at sammenstillingen må kunne skje ved hjelp av databaserte løsninger ved enkle kommandoer. Sivilombudet har lagt til grunn at en arbeidsbelastning på ca. seks timer ligger uten-

<sup>31</sup> Offentleglova (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.* (LOV-2006-05-19-16) § 7 og § 30.

<sup>32</sup> Offentleglova (2006) § 9

### Boks 11.2 Innsyn i barnevernssaker

Gjennom innsyn i offentlige dokumenter har Stavanger Aftenblad gjennom flere artikkelserier dokumentert omfattende og alvorlig bruk av politimakt mot barn som er i barnevernets varetekt. Med utgangspunkt i politiets operasjonslogger dokumenterte Aftenbladet at politiet hadde rykket ut over 2800 ganger på ett år (i 2019) på oppdrag fra barnevernet. En slik samlet nasjonal oversikt fantes ikke fra før.

Ved å søke innsyn i barnevernsdokumenter fra statsforvaltere fikk journalistene tilgang til ulike dokumenter som ga innblikk i hva som skjer når barnevernet får hjelp av politiet. Slik dokumenterte avisa blant annet bruk av maktmidler som håndjern, spytthette og «bodycuffs» mot barn. Journalistikken på dette feltet har ført til flere granskninger og krav om endringer i barnevernet og politiets praksis. Den startet også en politisk debatt om bruk av politimakt mot barn og særlig bruk av spytthetter, der blant annet Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ba om et forbud og Justisministeren varslet gjennomgang av praksis.

Kilde: Ergo, T. (2022, 14. februar) Spytthette på barn kan bli forbudt. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/MLvJvE/spytthette-paa-barn-kan-bli-forbudt> www.barnevernsutvalget.no

for det som kan kreves.<sup>33</sup> Denne bestemmelsen har dannet grunnlaget for mye datastøttet journalistikk der store mengder data fra forvaltningen samles inn og bearbeides.<sup>34</sup>

#### 11.4.2 Prinsipp om merinnsyn

Forvaltningen har plikt til å gjøre en konkret vurdering av om det skal gis innsyn også når et dokument helt eller delvis kan unntas offentlighet. Denne plikten følger av det lovfestede prinsippet

<sup>33</sup> Sivilombudet 2020, 22. september (2020/845); Sivilombudet 2017, 11 august (2016/2789).

<sup>34</sup> Noen eksempler: Venli, V., Flydal, E. & Strømman O. (2017, 8 januar). *Sjekk søppelkrisa i Oslo gate for gate*. Dagbladet. <https://www.dagbladet.no/nyheter/sjekk-soppelkrisa-i-oslo-gate-for-gate/66590021>; Knudssøn, K., Berentsen, A. & Bakke, S. (2019, 16. oktober) *Søppelsmuglerne*, NRK Brennpunkt, se mer om metoden til NRK i Metoderapport til Skup 2020: [https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2020-05/soppelsmuglerne\\_nrk-brennpunkt.pdf](https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2020-05/soppelsmuglerne_nrk-brennpunkt.pdf)

om merinnsyn, og er særegent for Norge og Danmark. Prinsippet om merinnsyn ble tatt inn i offentleglova i 2006, og var en videreføring av det som i den tidligere innsynsloven het meroffentlighetsprinsippet. Formålet er å tvinge fram en interesseavveining i den enkelte sak mellom hensynet til offentlig innsyn og hensynene som de enkelte unntaksbestemmelsene skal beskytte.<sup>35</sup>

Loven oppstiller en plikt til å vurdere merinnsyn, ikke en plikt til å gi innsyn. Dette gjelder selv om interessene i favør av innsyn veier tyngre enn interessene mot. Et flertall i offentleglovutvalget i 2003 mente at det burde stadfestes i loven at det skal gis innsyn hvis hensynene som trekker i denne retningen, veier tyngst.<sup>36</sup> Dette forslaget fikk ikke gjennomslag. Et flertall i justiskomiteen som behandlet forslaget mente en pliktregel ville være svært vanskelig å praktisere og virke konfliktskapende blant annet fordi hensynene som skal veies opp mot hverandre vil være usammenlignbare.<sup>37</sup>

En konsekvens av at merinnsynsplikten i offentleglova ikke er utformet som en pliktregel, er at den ikke kan prøves for domstolene. Et krav om innsyn der merinnsyn ikke er gitt, må i så fall bygges direkte på EMK artikkel 10. Sivilombudet kan gi en vurdering av om det er foretatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering, og anbefale at forvaltningen vurderer merinnsyn på nytt, men kan bare i begrenset utstrekning overprøve konkrete vurderinger.<sup>38</sup> I praksis betyr dette at avslag som er begrunnet med at merinnsyn er vurdert, i all hovedsak må aksepteres.

#### 11.4.3 Avslag på innsyn

Kapittel tre i offentleglova angir når forvaltningen kan nekte innsyn i offentlige dokumenter, det vil si når det kan gjøres unntak fra hovedregelen om fullt innsyn. Disse unntakene kan deles inn i to hovedgrupper – opplysninger som skal unntas, og de som kan unntas. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas, og det kan være straffbart å gi dem ut.<sup>39</sup> Alle andre unntak er kan-unntak, det vil si at det legges opp til en skjønnsutøvelse der forvaltningen har mulighet til å unnta opplysninger

<sup>35</sup> Offentleglova (2006) § 11, jf. NOU 2003: 30 kap.22.1.

<sup>36</sup> NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*. Justis- og politidepartementet, punkt 9.6.5.2

<sup>37</sup> Innst.O. nr. 41 (2005–2006), punkt 2.4.2.

<sup>38</sup> Sivilombudet. (2018, 21. februar). *Forvaltningen må selv vurdere meroffentlighet*. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/forvaltningen-ma-selv-vurdere-meroffentlighet/>

<sup>39</sup> Offentleglova (2006) § 13, Straffeloven (2005) §§ 209 og 210

### Boks 11.3 Tvangsbruk i psykiatrien

I forbindelse med et større journalistisk prosjekt der VG kartla bruk av tvangsmidler i psykiatrien, krevde journalistene innsyn etter offentleglova i tvangsprotokollene fra 20 helseforetak. Det var snakk om håndskrevne papirprotokoller med informasjon om situasjoner der helseforetakene bruker tvang. Seks av foretakene ga ut anonymiserte protokoller, mens 14 av slo med ulike begrunnelser. Identifiseringsfare og påstander om at protokollene ikke var underlagt innsynsrett, gikk igjen i begrunnelsene.

VG klagde da til Helse- og omsorgsdepartementet som fastslo at helseforetakene måtte vurdere innsyn. VG arbeidet lenge for å få foretakene til å rette seg etter avgjørelsen, og fikk til slutt innsyn i tusenvis av protokoller.

Gjennom prosjektet avdekket VG feil eller for høy bruk av mekanisk tvang ved alle helseforetak som brukte belter, store mangler i oversikten over og kontrollen med bruk av tvang i psykiatrien, underrapporteringer av tvangsvedtak til kontrollinstans og mangelfulle tvangsvedtak. Saken fikk nasjonale konsekvenser.

Kilde: Metoderapport til SKUP 2016: Psykiatriavsløringen og diverse medieoppslag <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/82KVG/aapenhet-og-taushet>

ut ifra nærmere angitte hensyn, men det foreligger ingen plikt til å gjøre det. Avslag skal bygge på en konkret vurdering av om det er et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene, som veier tyngre enn allmennhetens behov for innsyn.<sup>40</sup>

Innsynskrav skal behandles «uten ugrunnet opphold».<sup>41</sup> I praksis betyr dette samme dag og helst i løpet av én til tre arbeidsdager med mindre det er forhold ved selve innsynskravet som gjør at det er forsvarlig å bruke mer tid.<sup>42</sup>

### 11.4.4 Klage over avslag på innsyn

Alle avslag på innsyn kan påklages. Tromsøkonvensjonen bestemmer at den som blir nektet innsyn skal gis rett til å få saken prøvet av en domstol eller en uavhengig og upartisk instans etablert gjennom lov. Ved avslag på innsyn skal man ha tilgang til en rask og rimelig overprøving, enten i form av en fornyet vurdering av en offentlig myndighet eller av en domstol eller uavhengig og upartisk instans etablert gjennom lov.<sup>43</sup>

Klageinstansen er nærmeste overordnede organ for det organet som har avslått innsyn.<sup>44</sup> Det vil si statsforvalteren når kommuner nekter innsyn, og Kongen i statsråd hvis et departement avslår.

Det er også mulig å klage inn avslag over innsyn til Sivilombudet, men det er opp til ombudet om det behandler klagen. Sivilombudet kan komme med en kritisk uttalelse om saken, men kan ikke avgjøre spørsmål om innsyn med bindende virkning.<sup>45</sup>

I juridisk teori har det blitt hevdet at det er usikkert om dagens klageordning oppfyller kravene i Tromsøkonvensjonen ut ifra et resonnement om at artikkel 8 stiller krav om at overprøving må skje raskt og rimelig, og være uavhengig og upartisk. Med en slik tolkning vil ikke dagens klageordning stå seg – et overordnet forvaltningsorgan vil ikke være uavhengig og upartisk i forhold til førsteinstansen, det er opp til Sivilombudet om klagen tas til behandling. Domstolsbehandling er tidkrevende og dyrt.<sup>46</sup>

Det er ikke gitt at konvensjonen skal tolkes slik. Andre ledd i artikkel 8 stiller krav om en rask og rimelig overprøving enten av en offentlig myndighet *eller* i samsvar med kravene til en upartisk og uavhengig prøving i første ledd. Vilkårene i andre ledd kan forstås som alternative, slik at det er tilstrekkelig etter denne delen av bestemmelsen at klageinstansen er rask og rimelig.<sup>47</sup> Så lenge man senere har adgang til en uavhengig og upartisk prøving, for eksempel gjennom domstolsbehandling, vil klageordningen oppfylle artikkel 8.

<sup>43</sup> Tromsøkonvensjonen artikkel 8.

<sup>44</sup> Offentleglova (2006) kapittel 4.

<sup>45</sup> Sivilombudsloven (2021). *Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen*. (LOV-2021-06-18-121), §§ 10 og 12.

<sup>46</sup> Aulstad, J.P (2018, s.525, punkt 56.3–56.5). *Innsynsrett*. Fagbokforlaget.

<sup>47</sup> Dette synes også forutsatt i den offisielle forklarende rapporten til konvensjonen. Se Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), avsnitt 66.

<sup>40</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. Lovavdelinga. (2009). *Rettleiar til offentleglova*. (G-0419N). Punkt 4.9

<sup>41</sup> Offentleglova. (2006), § 29.

<sup>42</sup> Sivilombudet. (2021, 13. desember). Sak 2021/4778; Sivilombudet. (2015, 27. november). Sak 2015/2459



### 11.4.5 Bevaring og utlevering av dokumenter – Om Einnsyn og postjournal

De fleste offentlige organ har plikt til å bevare og arkivere saksdokumenter slik at de er tilgjengelige i sanntid og for ettertiden.<sup>48</sup> Dette gjelder uavhengig av hvor kommunikasjonen foregår. Kommunikasjon i sosiale medier vil derfor også være omfattet, så lenge hvis det faller inn under hva som defineres som «saksdokument».<sup>49</sup>

I tillegg skal alle som er omfattet av offentleglova føre postjournal, som er en oversikt over inn- og utgående dokumenter, og i noen tilfeller også interne dokumenter i forvaltningen.<sup>50</sup> Postjournalen skal gjøre det mulig å se hva som finnes av saker og dokumenter i de ulike organene, og dermed gi oversikt over hva man kan søke innsyn i.

Hvert organ har selvstendig ansvar for at opplysninger og dokumenter bevares og journalføres lovlige. Dette gjør også at det finnes mange ulike systemer for dette. De aller fleste statlige og kommunale organer publiserer postjournaler på nett.<sup>51</sup> Arkivverket har tilsynsansvar for arkiveringen.<sup>52</sup> Brudd på arkivloven kan straffes med bøter, men dette gjøres sjelden.<sup>53</sup>

Einnsyn (offentlig elektronisk postjournal) er en digital offentlig tjeneste der alle kan finne og søke innsyn i forvaltningens saksdokumenter og dokumenter knyttet til politiske møter.<sup>54</sup> Gjennom tjenesten kan man søke på ulike dokumenttyper, virksomheter, på stikkord mv. Hele dokumenter (fulltekst) kan legges direkte inn i Einnsyn slik at man kan få tilgang uten å be om innsyn. Løsnin-

<sup>48</sup> Arkivlova. (1992) *Lov om arkiv*. (LOV-1992-12-04-126), § 5.

<sup>49</sup> Digdir. *Arkivering fra sosiale medium*. Hentet 23.05.2022 fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/arkivering-fra-sosiale-medium/1958>; Justis- og politidepartementet. Lovavdelinga. (2009). *Rettleiar til offentleglova*. Publikasjonskode G-0419 N. Punkt 4.4.2.2.

<sup>50</sup> Offentleglova (2006) § 10.

<sup>51</sup> Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport. (2021, september). *Innsyn i norske kommuner. Åpenhetsbarometeret 2021*. [https://presse.no/wp-content/uploads/2021/09/kommuneindeks\\_2021-11-04.pdf](https://presse.no/wp-content/uploads/2021/09/kommuneindeks_2021-11-04.pdf); Stortinget vedtok i 2017 at en del statlige virksomheter skal ha plikt til å gjøre journalen tilgjengelig på nett, jf. offentlegforskrifta (2008). *Forskrift til offentleglova*. (FOR-2008-10-17-1119) § 6. Bestemmelsen er ikke trådt i kraft i skrivende stund.

<sup>52</sup> Arkivloven (1992) §§ 7 og 13.

<sup>53</sup> Arkivverket kan også ilegge administrative pålegg, jf. arkivloven (1992) § 22; Riksrevisjonen (2017, 30 mai). Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*, punkt 7.1 s. 118.

<sup>54</sup> Einnsyn er utviklet i samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) og Oslo kommune. Tjenesten startet som et prøveprosjekt med begrenset tilgang, EPJ, på 1990-tallet og er nå er åpen løsning for alle. Hentet 23. mai 2022 fra <https://einnsyn.no/informasjon/om-oss>

gen er unik i internasjonal sammenheng og gjør at Norge er verdensledende i å gjøre offentlige journaler tilgjengelige og tilrettelegge for innsyn fra presse, forskere og befolkningen for øvrig.<sup>55</sup>

De aller fleste statlige organer, herunder direktorater, tilsyn og institutter, samt statsforvaltere, leverer innhold til Einnsyn. Av kommuner og fylkeskommuner er det per juni 2022 bare Oslo, Arendal og Stavanger kommune, og Nordland, Trøndelag og Vestland fylkeskommune som har koblet seg til ordningen.<sup>56</sup> Det betyr at de fleste kommuner og fylkeskommuner har egne løsninger for journalføring.

#### Boks 11.4 Private initiativ for tilgjengeliggjøring av offentlige dokumenter

Parallelt med utviklingen av Einnsyn har det dukket opp private initiativ som tilgjengeliggjør offentlige dokumenter og gjør dem søkbare.

Nettstedet Innsyn.no ble utviklet av Fædrelandsvennen og journalist Tarjei Leer-Salvesen, og var et verktøy som samlet dokumenter fra offentlige virksomheter som ikke var en del av Einnsyn og som ikke selv hadde egne søkbare postlister. Verktøyet ble først utviklet lokalt for Fædrelandsvennen, men vokste etter hvert til å bli et nasjonalt verktøy med mer enn 15 millioner journalposter om offentlige saksdokumenter. I 2019 overtok Faktisk.no AS nettsiden og søkeverktøyet. De er nå i gang med å utvikle denne til en tjeneste for redaksjonell bruk med mer avanserte søke- og bestillingsfunksjoner.

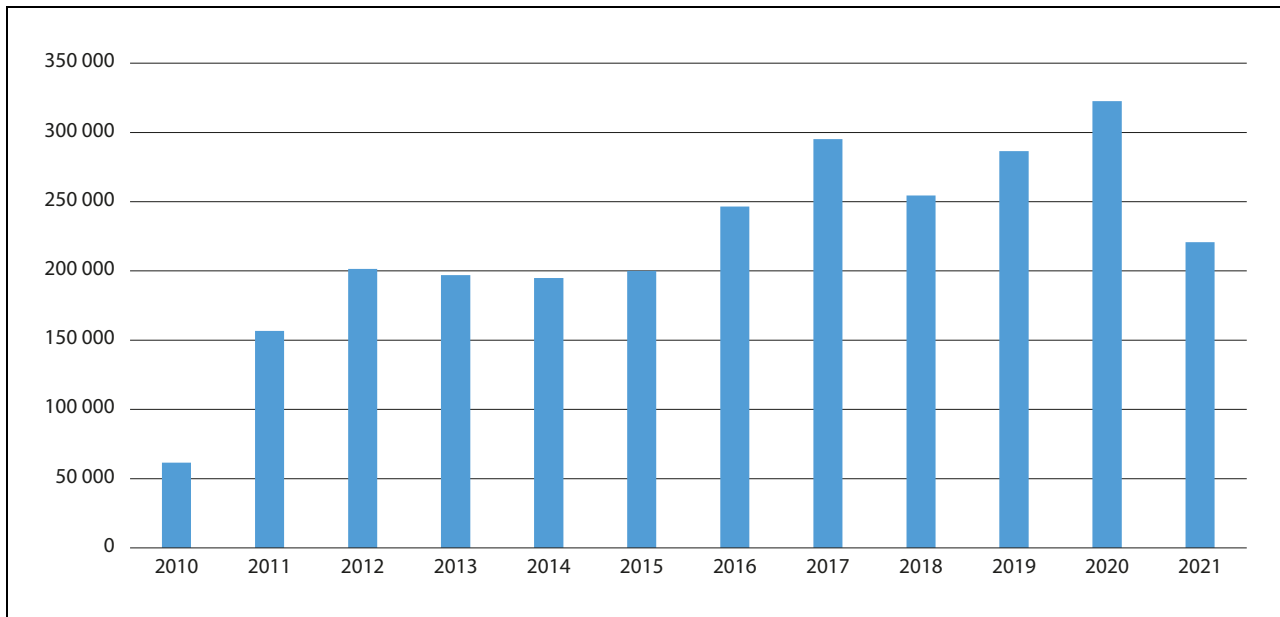
Norske-Postlister.no er et annet initiativ. Det er utviklet av privatpersonen Hallvard Nygård og samler også offentlige dokumenter og gjør dem søkbare. Man kan også søke innsyn gjennom tjenesten.

Begge disse verktøyene har fått støtte fra Fritt ord.

Kilde: Leer-Salvesen, T. 17.12.2019. *Faktisk overtar Innsyn.no* <https://einnsyn.no/wp/posts/529.html> Norske postlister ([norske-postlister.no](https://norske-postlister.no))

<sup>55</sup> Riksrevisjonen (2017, 30 mai). Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*, punkt 2.6.

<sup>56</sup> Hentet ut juni 2022 fra <https://einnsyn.no/>.



Figur 11.1 Utvikling i innsynskrav i statlig sektor etter innføringen av Einnsyn

Antall innsynskrav rettet mot statlige virksomheter.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

#### 11.4.6 Sivilombudets kontroll av innsyns- og arkiveringspraksis

Forvaltningens praksis med offentleglova og reglene om arkivering og journalføring testes jevnlig, enten gjennom klager i enkeltsaker, eller ved undersøkelser fra ulike kontroll- og tilsynsorgan. Mens Arkiverket har tilsynsansvar for arkivering, finnes det ikke et eget tilsynsorgan for offentleglova. Sivilombudet, som har i oppgave å føre kontroll med den offentlige forvaltningen, er derfor en viktig instans for kontroll av forvaltningens praktisering. Sivilombudet behandler jevnlig klager og foretar egne undersøkelser på innsynsfeltet, og opplyser selv at det er et prioritert område. I 2021 behandlet ombudet 298 saker, der 30 endte med kritikk.<sup>57</sup>

I 2016 gjennomførte Sivilombudet undersøkelser av innsynspraksisen til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Ombudet konkluderte med at innsynsbehandlingen i mange tilfeller var tilfredsstillende, men fant også en del mangler, som for lang saksbehandlingstid, mangelfulle begrunnelser for avslag og uklarheter rundt hvorvidt det var gjort reelle meroffentlighetsvurderinger.<sup>58</sup>

#### Boks 11.5 For lang saksbehandlingstid i innsynssaker

Et gjennomgående funn i sakene Sivilombudet behandler er at det tar for lang tid å behandle innsynskrav, ofte flere måneder. Politidirektoratet hadde for eksempel fram til 2021 en praksis ved å la være å svare på innsynskrav etter to måneder med mindre den som hadde bedt om innsyn purret på svar.

Trondheim kommune hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på rundt to måneder. Sivilombudet mente saksbehandlingstiden var uakseptabelt lang og at den bidro til en «uthuling av offentlighetsprinsippet og hensynene offentleglova er ment å ivareta». Nærings- og fiskeridepartementet, statsforvalterne i henholdsvis Trøndelag og Troms og Finnmark er andre som i 2021 har fått kritikk for å ha for lang saksbehandlingstid.

Kilde: Sivilombudet: (2021, 1. januar), sak 2021/4778; (2021, 18. august), sak 2021/2823; (2021, 24. november) sak 2021/4022; (2021, 18. november) sak 2021/4065; (2021, 19. oktober) sak 2021/2848.

<sup>57</sup> Dokument 4 (2021–2022). Årsmelding for Sivilombudet 2021. s. 54. Utvalgte saksområder.

<sup>58</sup> Sivilombudet. (2016, 22. mars). Sak 2015/1577; Sivilombudet (2016, 26. mai) Sak. 2015/1576.

I årsmeldingen for 2021 opplyste Sivilombudet at det totale antallet klager på innsynssaker har økt de siste årene. Ombudet beskriver at når de ringer til forvaltningen for å høre om når de har planlagt å svare på et innsynskrav som allerede har tatt lang tid å behandle, får de ofte et inntrykk av at forvaltningen ser på dette som noe som tar verdifull tid fra det som oppfattes å være forvaltningens egentlige arbeidsoppgaver og kjernevirksomhet. « Dette kan vi også selv kjenne oss igjen i », erkjenner ombudsmannen, men minner samtidig om de viktige hensynene som ligger bak reglene om offentlighet, og lovens formål, og avslutter med at det verken er lurt eller lov å nedprioritere innsynskrav.<sup>59</sup>

#### 11.4.7 Andre undersøkelser, utvalg og tilsyns- og kontrollinstanser

Flere utvalg og undersøkelser har pekt på at digital saksbehandling har ført til at mange arkivverdige dokumenter, som referat, e-poster og sms-er ikke blir arkivert. Dette fører igjen til at sentrale organer sliter med tilgang til relevante dokumenter. Koronakommisjonen, som så på myndighetenes håndtering av koronapandemien, beskrev at de hadde særlig problemer med å få tak i all informasjonsutveksling, som sms, e-poster og logger av telefonsamtaler mellom personer som var involvert i vurderinger og beslutninger i forkant av nedstengingen 12. mars 2020, blant annet fordi flere sms-er var blitt slettet.<sup>60</sup>

Arkivlovutvalget la til grunn at vi i dag har et betydelig arkivtap som følge av et uheldig samspill mellom journalføringsreglene, arkivlova og offentleglova.<sup>61</sup> Arkivverket har uttrykt bekymring for at offentlige organer sletter for mye informasjon.<sup>62</sup>

I perioden 2014–2021 har Riksrevisjonen undersøkt arkivering og åpenhet i statlig forvaltning i to omganger. Hovedkonklusjonen etter den første undersøkelsen, som ble publisert i 2017, var at innsyns- og arkiveringspraksisen i mange departementer og statlige virksomheter ikke var god nok og at den svekket muligheten for offentlig

debatt og mediernes kontroll med statsforvaltningen. Mye dokumentasjon ble ikke bevart, enten på grunn av lite brukervennlige systemer eller fordi forvaltningen kommuniserte på e-post eller fagsystemer uten godkjente arkivløsninger. Mange dokumenter ble holdt tilbake uten holdbart grunnlag, vurderingene av merinnsyn sviktet og klager over avslag på innsyn tok alt for lang tid.<sup>63</sup>

I 2021 konkluderte Riksrevisjonen med at utviklingen gikk i feil retning på flere viktige områder. Blant annet hadde den gjennomsnittlige journalføringstid økt, og dokumenter ble ført opp i journalen med intetsigende titler som gjorde det vanskelig å finne dokumenter.<sup>64</sup>

Kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget sluttet seg til Riksrevisjonens kritikk og etterlyste konkrete tiltak for å sikre en bedre praksis.<sup>65</sup> Undersøkelser fra kommuner gir tilsvarende bilde.<sup>66</sup>

En evaluering av offentleglova i 2016 konkluderte med at innføringen av ny offentlighetslov hadde vært positiv, og at den i hovedsak praktiseres som den skal når forvaltningen vurderer vanlige innsynskrav. Den fant også en økning i antall innsynskrav, og at ny teknologi hadde skapt bedre forutsetninger. Samtidig konkluderte rapporten med at det var en risiko for at lovens formål om økt innsyn ikke ble oppfylt fullt ut. Loven forutsetter mye skjønn som forvaltningen syntes det er vanskelig å praktisere, og som gir forvaltningen stor tolkningsmakt. Evalueringen avdekket enkelttilfeller av bevisste omgørelser av offentleglova og svakheter ved klageordningen.<sup>67</sup> Evalueringen ble sendt på høring i 2016 og departementet mottok over 100 høringssvar. Høringsrunden er til nå ikke fulgt opp.<sup>68</sup>

<sup>59</sup> Dokument 4 (2021–2022). *Årsmelding for Sivilombudet 2021*. s. 20.

<sup>60</sup> NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen*. Statsministerens kontor, punkt 3.3.3.

<sup>61</sup> Dokument 21 (2020–2021), *Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Stortinget, punkt 3.6 1. NOU 2019: 9, kap. 14 og kap. 16 punkt 16.3.3. og 16.4.1.

<sup>62</sup> Arkivverket (2018, 21. juli). *Vent, ikke slett meg!* <https://www.arkivverket.no/nyheter/vent-ikke-slett-meg>

<sup>63</sup> Dokument 3:10 (2016–2017), se særlig punkt 2.6 og 2.7; Innst. 57 S (2017–2018) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

<sup>64</sup> Dokument 3:3 (2021–2022). *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

<sup>65</sup> Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Innst. 153 S (2021–2022)). Behandlet på Stortinget 18.3.2022. Sak nr.4.

<sup>66</sup> Kommunerevisjonen. (2016). *Etterlevelse av offentlighetsloven* (rapport 14/2016). Oslo kommune, kommunerevisjonen; Telemark kommunerevisjon IKS. (2018) *Arkiv og journal Forvaltningsrevisjon – Forsgrunn kommune*, 2018: 705 036, side 29.

<sup>67</sup> Oxford Research. (2016). *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova*. Justis- og beredskapsdepartementet.

<sup>68</sup> Høring – *Evalueringen av offentleglova*. Justis- og beredskapsdepartementet. (2016).

## 11.5 Rett til innsyn hos politi, domstol mv.

### 11.5.1 Utgangspunkter og hovedregler om innsyn

Mens utgangspunktet er fullt innsyn i forvaltningens saksdokumenter for de som er underlagt offentleglova, er det motsatt for det meste av politiets og domstolenes saksdokumenter. Unntak er når politiet opptrer som forvaltningsorgan eller utfører forvaltningsoppgaver, som for eksempel når politiet godkjenner arrangementer, mottar varsler om demonstrasjoner, bistår barnevernet, foretar utlendingskontroll og uttransportering, eller når domstolen gjennomfører administrative oppgaver (organisering, ansettelse mv). I slike tilfeller kan man søke innsyn etter offentleglova. Ellers styres innsyn i saksdokumentene til politi- og rettspleie av regler i rettspleielovene.<sup>69</sup>

I både sivile saker og straffesaker som føres for domstolene er rettsavgjørelser som hovedregel offentlige, og alle har i utgangspunktet rett til å få en utskrift av en rettsavgjørelse.<sup>70</sup> I sivile saker har allmennheten siden 2008 i tillegg krav på innsyn i alt materiale som en avgjørelse i en sak kan bygges på, med mindre det er gjort unntak i eller medhold av lov.<sup>71</sup>

I straffesaker er utgangspunktet motsatt, her har allmennheten som hovedregel ikke tilgang til øvrige saksdokumenter. I pågående saker kan politiet selv velge å gi ut opplysninger til allmennheten når det er samfunnsmessig nødvendig. Det kan være i forbindelse med etterlysning av personer, advarsler, for å korrigere feil eller avverge rykter mv.<sup>72</sup> Politiet kan også etter en konkret vurdering gi ut påtalevedtak som henleggelse, forelegg, tiltale og påtaleunntatelse.<sup>73</sup>

Utover dette kan politiet gi innsyn i saksdokumentene til avsluttede straffesaker hvis den som spør har «saklig grunn».<sup>74</sup> Dette er i praksis en

viktig bestemmelse, særlig for forfattere, journalister og ideelle organisasjoner som ønsker å ettergå politiets straffesaksbehandling i ettertid. I slike tilfeller gjør politiet en konkret vurdering av om den som spør har saklig grunn for innsyn. Dette gjelder også der dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, politiet kan her fra-vike taushetsplikten.<sup>75</sup> Å ha «saklig grunn» for innsyn gir ikke krav på tilgang til dokumentene, men det er et vilkår for å bli vurdert. Hvordan dette skal praktiseres, er nærmere konkretisert i en veileder fra Riksadvokaten.<sup>76</sup>

### 11.5.2 Innsynsreglene i Sverige

Presseorganisasjonene peker ofte på rettstilstanden i Sverige som argument for å utvide retten til dokumentinnsyn i straffesaker i Norge. Det samme gjorde Straffeprosessutvalget i sin innstilling i 2016.<sup>77</sup>

I Sverige kan alle kreve innsyn i politiets straffesaksdokumenter.<sup>78</sup> Samtidig inneholder svensk lovgivning en rekke unntak som begrenser retten til innsyn, som sekretessregler. Disse reglene gir myndighetene mulighet til å gjøre en konkret skadevurdering av om innsyn skal gis, også opp mot hvem som søker innsyn.<sup>79</sup> Retten til innsyn begrenses i tillegg av regler om taushetsplikt og gjelder ikke for dokumenter som ikke har noen selvstendig betydning i saksbehandlingen (hjelpedokument).<sup>80</sup>

Når en sak er endelig avgjort, og for beslutninger som treffes av domstolene av særlig stor allmenn interesse, blir sekretessbelagte opplysninger som hovedregel offentlige. Domstolen kan beslutte å videreføre sekretess for enkeltopplysninger også i slike saker eller beslutninger hvis opplysningen ikke har vært lagt fram i et åpent rettsmøte, det er lovhjemmel og der hensynet til hemmelighet veier vesentlig tyngre enn hensynet til offentlighet.<sup>81</sup>

<sup>69</sup> Offentleglova (2006) § 2 (4).

<sup>70</sup> Domstolloven (1915). *Lov om domstolene*. (LOV-1915-08-13-5), § 124; tvisteloven (2005). *Lov om mekling og rettergang i sivile tvister*. (LOV-2005-06-17-90), § 14-2; Straffeprosessloven (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker*. (LOV-1981-05-22-25), § 28 (3); påtaleinstruksen (1985); *forskrift om ordningen av påtalemyndigheten*. (FOR-1985-06-28-1679), § 22-7; *forskrift om offentlighet i rettspleien* (2001). FOR-2001-07-06-757, § 7.

<sup>71</sup> Tvisteloven (2005) §§ 14-2–14-7.

<sup>72</sup> Politiregisterloven. (2010). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten*. (LOV-2010-05-28-16), § 34, jf. politiregisterforskriften (2013). *Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten*, § 9-8 (1).

<sup>73</sup> Påtaleinstruksen (1985) § 16-5 annet ledd.

<sup>74</sup> Politiregisterforskriften (2013) § 27-1 jf. § 27-2 (3).

<sup>75</sup> HR-2006-696-U avsnitt 20, hvor den tidligere bestemmelsen i påtaleinstruksen § 4-2 er betegnet som en meroffentlighetsregel, og HR 2021-526-A, avsnitt 109.

<sup>76</sup> Riksadvokaten (2017). *Veileder om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter*. Riksadvokatens skriftserie 3/2017. Revidert 2021, kap. 2 og kap. 6.3.

<sup>77</sup> NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Justis- og beredskapsdepartementet, kap. 12.4.4.

<sup>78</sup> Tryckfrihetsförordning (1949). SFS 1949:105. (1949-04-05). 2. kap. 1 §.

<sup>79</sup> Offentlighets- og sekretesslag (2009) SFS nr. 2009:400. (2009-05-20), 3 kap. 1 §

<sup>80</sup> Det som i loven kalles «minnesanteckning, utkast och koncept», jf. Tryckfrihetsförordning (1949), 2 kap 12 § 1 st.



### 11.5.3 Tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser og andre rettsdokumenter

Alle som ber om innsyn i en bestemt rettsavgjørelse, vil som regel få innsyn via epost eller ved at rettsavgjørelsene ligger elektronisk tilgjengelig på domstolenes nettsider. I tillegg er domstolene pålagt å ha en fysisk mappe med rettsavgjørelser tilgjengelig for innsyn for pressen for en avgrenset periode.<sup>82</sup> I praksis er pressemappene nå tilgjengelige via en digital lukket tjeneste på domstol.no. Dette er en ordning Domstoladministrasjonen tilbyr på vegne av domstolene. Så å si alle domstolene deltar i denne ordningen, men hva som legges ut, varierer.

Høyesterett offentliggjør sine rettsavgjørelser på internett, i aidentifisert form. Tingretter og lagmannsretter publiserer innimellom rettsavgjørelser på sine hjemmesider, hvis de er av særlig offentlig interesse. Stiftelsen Lovdata publiserer Høyesterettsavgjørelser, og de avgjørelsene de mottar fra ting- og lagmannsretter. Det er opp til den enkelte dommer/saksbehandler om en avgjørelse skal sendes videre fra domstolenes fagsystem (Lovisa) til private tilbydere av rettsinformasjon som Lovdata. Hvilke avgjørelser som er tilgjengelig, er derfor både begrenset og noe vilkårlig.<sup>83</sup> På oppdrag fra Stortingets justiskomiteé leverte et utvalg nedsatt av domstolsadministrasjonen en rapport om allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser i 2020, som et ledd i arbeid med å gjøre rettspraksis mer tilgjengelig for alle.<sup>84</sup>

### 11.5.4 Møteoffentlighet i domstolene

Grunnloven § 100 fastslår at alle skal kunne følge rettsforhandlinger i domstolene. Åpne rettsmøter skal sikre at ingen blir domfelt av grunner som holdes hemmelig. Det kreves hjemmel i lov for å lukke dørene under en rettsak.<sup>85</sup>

I sivile saker er det innført vesentlig større anledning til skriftlig saksbehandling av rettsaker. Som følge av dette har allmennheten fått

utvidet rett til dokumentinnsyn for å sikre åpenhet om den skriftlige behandlingen.

Retten kan bestemme at andre enn partene skal ha adgang til et lukket rettsmøte hvis det foreligger «særlige grunner». Denne paragrafen i domstolsloven brukes ofte til å gi mediene adgang til lukkede rettsmøter, noen ganger kombinert med et referatforbud. Også personer med spesiell faglig eller yrkesmessig interesse kan få rett til å være til stede, ofte kombinert med at retten pålegger taushetsplikt.

Den som er til stede under et offentlig rettsmøte har i utgangspunktet ytringsfrihet om det som er blitt sagt. Begrensninger må ha hjemmel i lov eller besluttes av retten.

Det er ikke lov å ta bilder, filme eller gjøre opp- tak under en straffesak uten særlig tillatelse fra retten. Det er heller ikke lov å filme eller ta bilde av siktede på vei til eller fra en straffesak, med mindre vedkommende samtykker. I sivile saker gjelder ikke et slikt forbud.

Sammenlignet med ellers i forvaltningen ligger domstolene etter i den digitale utviklingen. Domstolkommisjonen, som leverte sin rapport i 2020, konstaterte at det er et teknologisk etterslep i domstolen blant annet som følge av bevilgende myndigheters manglende prioritering av ny teknologi. Ifølge Domstolkommisjonen sliter mange domstoler med utdatert teknisk utstyr og domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa har flere svakheter og utviklingsbehov.<sup>86</sup>

Sommeren 2022 vedtok Stortinget en ny bestemmelse i domstoloven (§ 124 a) om strømming av rettsmøter der domstolene blant annet gis hjemmel til å beslutte strømming og lagre opp- tak av overføringen.<sup>87</sup>

## 11.6 Rett til innsyn hos private

Selv om det ikke gjelder en generell adgang til innsyn i dokumenter fra private virksomheter, finnes det flere lover som pålegger utlevering av visse type opplysninger. I noen situasjoner vil informasjonskravet omfatte utlevering til allmennheten, mens andre er begrenset til tilsynsmyndigheter. Felles for disse opplysningene er at de er av en viss betydning (allmenn interesse) slik at til-

<sup>81</sup> Offentlighets- og sekretesslag (2009) 43 kap. 8a §. Gjennomgang bygger på redegjørelsen i Aarli, R. (2021) kap. 6.3.

<sup>82</sup> Forskrift om offentlighet i rettspleien (2001) §§ 9-11

<sup>83</sup> Aarli, R (2021) kap. 17.4.2.

<sup>84</sup> Sørensen, C.H mfl. (2020). *Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser. Anbefalinger for etablering av «Plattform for domstoldata»*. Arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen.

<sup>85</sup> Straffeprosessloven (1981) § 305 jf. domstoloven (1915) § 124.

<sup>86</sup> NOU 2020: 11 (2020) *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, Justis- og beredskapsdepartementet, kap. 21.1.

<sup>87</sup> Lov om endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.). (LOV-2022-06-17-58), jf. FOR-2022-06-17-1035, ikraftsetting av lov 17. Juni 2022 nr. 58 om endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.)

gangen krever særlig beskyttelse. Det kan være snakk om opplysninger som er viktige for å kunne utøve kontroll og tilsyn, eller andre forhold, som menneskerettigheter, miljø mv. Ofte vil retten til innsyn kombineres med en plikt for den private virksomheten til å skaffe seg opplysningene.

### 11.6.1 Miljøinformasjon

En type opplysninger som har særlig beskyttelse, er tilgangen til miljøinformasjon. Dette følger av miljøinformasjonsloven, som også gjennomfører rettigheter og plikter nedfelt i Grunnloven og den internasjonale Århuskonvensjonen, som omtales i 11.2.1.<sup>88</sup>

Loven gjelder både offentlige og private virksomheter, og har til formål å sikre tilgang til miljøinformasjon slik at den enkelte kan bidra til å verne miljøet, verne seg selv mot helse- og miljøskade og påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål. Den skal videre fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.<sup>89</sup>

Miljøinformasjon kan være alt fra faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, til menneskers helse, sikkerhet, levekår og kulturminner. Eksempler på miljøinformasjon er opplysninger om CO<sub>2</sub>-utslipp i forbindelse med nettkjøp, bruk og levetid for mobiltelefoner, produksjon og salg av kjøtt og spekk fra hvalfangst, innhold i skismøring og innholdet i resepter skrevet ut til bruk på oppdrettsanlegg.<sup>90</sup>

Hovedreglene er at virksomhetene har plikt til å levere ut miljøinformasjon når noen krever innsyn. Terskelen for unntak er høy. Noen miljøopplysninger, som helseskadelig forurensning og ulovlige inngrep i miljøet, kan aldri holdes tilbake.<sup>91</sup> Avslag på innsyn fra private virksomheter kan påklages til Miljøklagenemnda, som er et partsammensatt utvalg oppnevnt av Kongen. Det er også mulig å klage inn Norge for brudd på Århuskonvensjonen til konvensjonens overvåkningskomité.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Miljøinformasjonsloven (2004). *Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet*. LOV-2003-05-09-31. Produktkontrollloven (1977) gir også rett til innsyn i miljøopplysninger knyttet til produkter, og regnes som en spesiallov i samvirke med miljøinformasjonsloven, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) punkt 13.7.2.

<sup>89</sup> Miljøinformasjonsloven (2004) § 1.

<sup>90</sup> Hentet fra saker som har vært til behandling hos Klagenemnda for miljøinformasjon, se sak 2021/2, 2021/1, 2020/1, 2019/8, og 2013/7.

<sup>91</sup> Miljøinformasjonsloven (2004) §§ 11, 17 og 12.

### Boks 11.6 Innsyn i informasjon om gammel skog

I 2010 vant Naturvernforbundet i Oslo og Akershus fram i Høyesterett i en sivil sak mot private skogeiere. Saken gjaldt utlevering etter miljøinformasjonsloven av en detaljert oversikt over gjenværende naturskogarealer i Oslomarka i form av et detaljkart for arealer over hogstklasse V og skog med bestanddeler over 120 år, eller det som også kalles «eventyrskog».

Naturvernforbundet hadde fått medhold i Miljøklagenemnda, men skogeierne gikk til søksmål med påstand om at vedtaket fra nemnda var ugyldig. Skogeierne ønsket ikke å gå ut med opplysningene og viste blant annet til at det var forretningssensitiv informasjon, og at kravet var for omfattende og gikk lenger enn det som var nødvendig for å opplyse saken.

Høyesterett la til grunn at den etterspurte informasjonen var sentral med sikte på langsiktig ivaretagelse av det biologiske mangfoldet i skoglandskapet, og at materialet som var etterspurt (drøyt 2500 teiger med gammel skog) ville være bortimot umulig å få et dekkende bilde av ved en muntlig gjennomgang ved skogseiernes kontor. Høyesterett ga derfor Naturvernforbundet medhold og skogseierne måtte levere ut informasjonen.

Kilde: HR-2010-562

### 11.6.2 Åpenhet om menneskerettighetsbrudd og arbeidsforhold i leverandørkjeder

Fra 2022 vil alle større selskaper i Norge som leverer varer og tjenester her eller i utlandet, og større selskaper utenfor Norge som tilbyr tjenester og varer hit, ha plikt til å skaffe seg og levere ut viktig informasjon om egen produksjon, egne produksjonskjeder og forretningspartnere. Dette følger av åpenhetsloven som trådte i kraft 1. juli 2022 og som har til formål å fremme virksom-

<sup>92</sup> United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), environment policy, Communications from the public, <https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public>

heters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i sin produksjon, og å sikre allmennheten tilgang til relevant informasjon om dette.<sup>93</sup> Loven er omtalt nærmere i kapittel åtte.

### 11.6.3 Økonomiske opplysninger – skattelister

Det finnes også flere andre lover som skal gi allmennheten tilgang til økonomiske opplysninger, som for eksempel innsyn i og offentliggjøring av skattelister, som er en særnorsk regel. Dette er lister som utarbeides hvert år og som inneholder opplysninger om fastsatt nettoformue og nettoinntekt, skatter og avgifter for alle skatteyttere. Listene er søkbare for alle, men kombineres med en rett for den som blir søkt på å få vite at det er søkt, og hvem som har søkt. Redaktørstyrte medier kan få tilgang til fullstendige elektroniske lister til redaksjonell bruk gjennom søknad og ved å inngå egen avtale med skatteetaten.<sup>94</sup>

## 11.7 Kommisjonens vurderinger

### 11.7.1 Infrastrukturen for innsyn og åpenhet har blitt bedre

Retten til innsyn er blitt styrket på flere måter de siste tiårene. For det første har vi fått flere lover og konvensjoner som gir rett til innsyn. I tillegg har både EMD og Høyesterett anerkjent at ytringsfriheten kan utgjøre et selvstendig grunnlag for innsyn og at tilbakeholdelse av informasjon kan være et inngrep i denne.

Denne rettsutviklingen utspiller seg i et landskap hvor den teknologiske utviklingen gir stadig bedre og mer effektive løsninger for å få ut informasjon, både aktuell, historisk og på tvers av kommune- og landegrenser. En felles statlig digital postjournal (Einnsyn) gjør at alle kan søke innsyn i dokumenter fra staten på ett sted. Flere kommuner legger saksdokumenter tilgjengelig på egne nettsider. Domstolen har direkteoverføringer av

rettsaker. Folkevalgte organer i kommunene har åpne møter på digitale plattformer. Store mengder offentlige data kan bearbeides, systematiseres og brytes ned og slik danne grunnlag for sammenligninger og analyser som gir ny innsikt og kunnskap, forutsatt at andre menneskerettslige krav ivaretas, som retten til privatliv og personvern. En profesjonalisering av informasjonsdelingen fra det offentlige kan bidra til raskere, enklere og bedre tilgang til informasjon, slik at innsynsretten bedre kan ivaretas.

Dette er utviklingstrekk som bærer med seg en reell styrking av ytrings- og informasjonsfriheten.

### 11.7.2 Innsyn blir trenert og nedprioritert

Selv om retten til informasjon både faktisk og rettslig har blitt styrket gjennom de siste 20 årene, viser undersøkelser et mer sammensatt bilde. Samlet sett er informasjonsretten, til tross for bedre digitale muligheter, også under press.

Åpenheten i et samfunn kan ikke utelukkende måles i antall pressekonferanser, størrelsen på informasjonsavdelingene eller mengden dokumenter som utleveres. Den virkelige testen på åpenhet fra myndighetene får vi når innsyn kan føre til kritikk av dem som utøver makt. Hva slags kultur har forvaltningen for å være åpne når åpenhet ikke tjener dem selv?

Reglene om journalføring og arkivering av dokumenter gjør det mulig å tilsløre hvilke opplysninger et dokument kan åpenbare og kan føre til at dokumenter vanskelig kan etterspørres. Selv om forvaltningen totalt sett leverer ut mye informasjon, viser undersøkelser fra Riksrevisjonen og Sivilombudet at bestemmelser som skal sikre åpenhet og bevaring av dokumenter jevnlig brytes. Kommisjonen mener dette tyder på at det ikke er en tilstrekkelig innarbeidet kultur for åpenhet verken i sentral- eller lokalforvaltningen.

Eksempler og undersøkelser kommisjonen har sett nærmere på, viser trenering av innsynskrav i kontroversielle saker, taushetsplikt som strekkes for langt, unntak fra taushetsplikten som ikke praktiseres, dokumenter som holdes tilbake til avgjørelsen er tatt og kommunikasjon på plattformer som ikke fanges opp av offentlige arkiver og dermed ikke kan gjenfinnes. Sivilombudets praksis viser også at spørsmål om merinnsyn rutinemessig blir avslått uten noen konkret vurdering eller begrunnelse. Riksrevisjonens undersøkelser de siste årene tyder på at utviklingen går i en negativ retning. Dette er urovekkende. Samlet fører dette til at viktige opplysninger som

<sup>93</sup> Åpenhetsloven (2022). *Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold*. (Lov-2021-06-18-99). Loven følger opp anmodningsvedtakene nr. 890 (20156-2016) av 13 juni 2016 og nr. 200 (2017-2018) av 12. desember 2017 og Etikkinformasjonsutvalget. (2019). *Åpenhet om leverandørkjeder. Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger*. Barne- og familiedepartementet.

<sup>94</sup> Skatteforvaltningsloven (2016). *Lov om skatteforvaltning*. (LOV-2016-05-27-14), § 9-7; Skatteetaten.no – Søk i skattelister.

kunne nyansert eller endret folks oppfatning av en sak, ikke alltid når ut i offentligheten.

Årsakene til denne friksjonen mot å gi innsyn i forvaltningen er sammensatte. Det handler ikke nødvendigvis om noen bevisst uvilje mot åpenhet. Å behandle innsynskrav er et ledd i saksbehandlingen som ofte faller litt på siden av forvaltningens primære oppgave. Det kan oppfattes som en krevende tilleggsoppgave å holde offentligheten løpende orientert samtidig som krevende spørsmål skal utredes, beslutninger skal tas og vedtak skal settes ut i livet. I prioriteringen opp mot andre oppgaver, kan arkivering og tilgjengeliggjøring av dokumenter og behandling av innsynskrav lett falle lenger ned på lista. Dette forsterkes når det skjer andre alvorlige hendelser i samfunnet, som under covid-19 pandemien. Pandemien satte offentlighetsprinsippet på prøve og viste at dokumentasjonsplikten og behandlingen av innsynskrav er særlig utsatt i situasjoner der behovet for løpende innsyn er særlig stort.<sup>95</sup>

At så mange i forvaltningen viste til krisehåndteringen som grunnlag for å utsette innsyn eller la være å behandle innsynskrav, vitner om en infrastruktur som ikke beskytter innsynsretten godt nok i situasjoner der åpenhet er mest nødvendig. Det er forståelig at personer som skal håndtere kriser ikke har kapasitet til å bruke mye tid på dokumentasjon. Dette innebærer likevel ikke at vi må akseptere at det er sånn. Tvert imot taler erfaringene under pandemien for at planer for hvordan offentligheten skal gis innsyn må inngå i beredskapsplaner for krisehåndtering.<sup>96</sup>

Det er helt nødvendig at forvaltningen har et system som sikrer at dokumentasjonsplikten og innsynsretten ivaretas, også når det brenner. Dette bør enten være et ansvar som tilligger andre enn dem som håndterer krisen, eller det må være så automatisert og enkelt at det ikke tar mye ekstra tid for personer som står i krevende situasjoner.

Det har vært en sterk økning i antall informasjonsansatte i forvaltningen de siste 20 årene. Dette har ført til en profesjonalisering av informasjonsflyten. På sitt beste bidrar dette til at innsyns-

retten fungerer etter sin hensikt ved rask tilrettelegging for informasjon og mer åpenhet. Det kan også føre til en lite transparent og mer interessestyrt utlevering av informasjon basert på lite demokratiske kriterier, som at man holder tilbake informasjon man ikke ser seg tjent med at når ut i offentligheten.

### 11.7.3 Juridisk og teknologisk etterslep gjør at viktig dokumentasjon går tapt

Regler om og praksis for arkivering og bevaring av dokumenter ble utredet i forbindelse med arkivlovutvalgets utkast til ny arkivlov i 2019. Utkastet ble sendt på høring samme år.<sup>97</sup> På bakgrunn av dette fremmet Kultur- og likestillingsdepartementet et nytt forslag til arkivlov som ble sendt på høring i 2021.<sup>98</sup> Ettersom arbeidet med dette pågår, kommer kommisjonen ikke med konkrete anbefalinger på dette området, men vil knytte noen kommentarer til framtidig arbeid med regler for arkivering.

Det haster å ta tak i de arkivmessige utfordringene som digitalisering av offentlig sektor har skapt. Det er behov for mekanismer som sikrer at bevaringsverdig dokumentasjon ikke forsvinner. Dette krever både en opprydning i lovverket og en økonomisk satsning på forvaltningens saksbehandlingssystemer.

Kommisjonen har merket seg at departementets forslag til ny arkivlov har fått kritikk både i høringsrunden og i den offentlige debatten for at det ikke følger opp flere sentrale forslag fra arkivlovutvalget.<sup>99</sup> Blant annet går departementet ikke videre med forslag om en felles, sektorovergripende dokumentasjonsplikt, friere søk i registrerte metadata og klagerett for mediene eller utredning av et felles tilsynsorgan. Når departementet legger opp til at mye skal løses i forskrift, er det viktig at dette forskriftsarbeidet settes i gang raskt.

Kommisjonen tar ikke stilling til hvordan ny lov bør utformes, men mener arkivlovutvalget hadde flere framtidsrettede forslag som bør utredes nærmere i takt med utviklingen av bedre saksbehandlingssystemer og ny teknologi. Det gjelder særlig forslag om sektorovergripende

<sup>95</sup> Norge fikk noen kritiske merknader av Reporters without borders (RSF) i 2021 om håndteringen av innsyn og domstolsmøteoffentlighet under pandemien <https://rsf.org/en/norway>

<sup>96</sup> Etter mange klager på lang behandlingstid på innsynskrav under pandemien, ble det utarbeidet en veileder som blant annet fastslo at åpenhet er en forutsetning for å lykkes med krisehåndteringen, jf. *Veileder til behandling av innsynskrav, utarbeidet i forbindelse med utbruddet av covid-19 våren 2020: veileder-til-behandling-av-innsynskrav-utarbeidet-i-forb1178657.pdf* (regjeringen.no)

<sup>97</sup> NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø – ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Kulturdepartementet.

<sup>98</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet. (2021) *Høyring- Forslag til ny arkivlov*.

<sup>99</sup> Kolsrud, K. (2021, 15 oktober). Departementet skroter praktisk talt hele arkivlov-NOU'en og starter ny høring. *Rettt24*. <https://rett24.no/articles/departementet-skroter-praktisk-talt-hele-arkivlov-nou-en-og-starter-ny-horing>

dokumentasjonsplikt, en mer treffsikker informasjonstilgang og friere søk i metadata.

Som arkivlovutvalget påpeker, kan samspillet mellom arkivlov og offentleglova begrense tilgangen til informasjon. Kommisjonen støtter arkivlovutvalgets anbefaling om at disse lovene bør ses på i sammenheng.

#### 11.7.4 Frykt for å gjøre feil begrenser innsyn

Samtlige undersøkelser om forvaltningens praktisering av innsynsretten trekker fram at usikkerhet om regelverket hos dem som vurderer innsyn begrenser både innsyn og arkivering. Klagesaker viser at det ofte gjøres feil. Manglende kunnskap i forvaltningen om hvordan offentleglova og arkivlova skal praktiseres, har en nedkjølende effekt på tilgangen til informasjon, og dermed også på ytringsfriheten.

Evalueringen av offentleglova, undersøkelser og klagesaker viser at det særlig er taushetspliktsbestemmelsene som er vanskelige å praktisere. Dette gjelder både forståelsen av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt og unntakene fra taushetsplikten, som først og fremst er lovfestet i forvaltningsloven § 13 a–g. Sammenlignet med hovedregelen om taushetsplikt, er unntakene mer skjønnsmessige og derfor vanskeligere å forholde seg til. Samlet gjør dette at forvaltningen risikerer å unnta mer informasjon fra innsyn enn loven gir grunnlag for.

Taushetsplikten er en nødvendig forutsetning for tilliten til det offentlige og for at samfunns-tjenester fungerer som de skal. Den skal overholdes. Samtidig blir taushetsplikten ofte aktualisert i saker av stor allmenn interesse, som barnevern, helsevesenet, politiets myndighetsutøvelse eller offentlige innkjøp.<sup>100</sup> Her er behovet for uavhengig kontroll gjennom innsyn særlig stort. I slike saker er det behov for at forvaltningen ikke bare beskytter de taushetsbelagte opplysningene, men også benytter de unntakene fra taushetsplikten som skal sikre samfunnets rett til informasjon om saker av allmenn interesse.

Å vurdere de ulike unntaksbestemmelsene slik lovgiver har forutsatt, krever innsikt og forståelse opp mot lovens formål og beskyttelsen etter EMK artikkel 8 og 10. Dette kan være en krevende øvelse der det ofte ikke er opplagt om det vil være riktig å prioritere informasjonskrav framfor

personvern. Noen unntaksbestemmelser i offentleglova er dessuten så komplisert formulert at det kan være vanskelig å forstå hva de egentlig innebærer, som for eksempel unntaksbestemmelsene om interne dokumenter. Jo mer krevende og utilgjengelig regelverk offentlige tjenestepersoner må forholde seg til, desto større motbakke møter den som ber om innsyn.

Det er gode grunner til å være redd for å lagre opplysninger som ikke skulle vært lagret, eller å gi ut opplysninger som skulle vært unntatt. Å lagre personopplysninger i strid med loven kan føre til millionbøter for virksomheten. Å gi ut taushetsbelagt informasjon, kan føre til bøter og fengsel for brudd på taushetsplikten. Til sammenligning har det ingen rettslige konsekvenser å holde tilbake opplysninger som skulle vært utlevert.<sup>101</sup> Dette kan naturlig nok føre til at unntaksbestemmelsene trekkes lengre enn det er grunnlag for i loven, på bekostning av retten til informasjon.

Hvordan taushetspliktsreglene praktiseres, berører også ansattes ytringsfrihet ved at overdreven vekt på taushet kan føre til at ansatte ikke tør uttale seg generelt om et saksområde fordi de er usikre på hvor grensen går. Her viser kommisjonen til vurderinger i kapittel 15 om ytringsfrihet i arbeidslivet.

#### 11.7.5 Den tekniske infrastrukturen i norske domstoler må forbedres

Domstolenes avgjørelser er offentlige. De er viktige ressurser for kunnskap om hvordan retts-systemet fungerer. Men domstolenes datasystem er utdatert og hindrer systematisering og deling av informasjon både på detaljnivå og på stordata-nivå. De enkelte domstoler mangler dessuten teknisk utstyr til å gjøre opptak av rettsforhandlinger og til å gjennomføre rettsmøter digitalt. Begge deler er viktig for å sikre offentlighetens tilgang til informasjon om hvordan rettssystemet vårt fungerer.

Covid-19-pandemien demonstrerte dette godt. Da smittevernkrav gjorde det umulig å gjennomføre åpne fysiske møter, tilrettela domstolene for strømming av enkeltsaker som hadde stor offentlig interesse. I starten av pandemien manglet domstolen lovhjemmel til å gjennomføre dette selv og var dessuten til dels avhengige av at andre

<sup>100</sup> Bedre innsynsregler i saker knyttet til offentlig innkjøp skulle blant annet forbygge korrupsjon og andre økonomiske misligheter, Innst. O nr 41 (2005–2006). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleg-lev-lova)*, punkt 2.8

<sup>101</sup> Grov tjenestefeil etter straffeloven §§ 170-171 kan tenkes brukt, men det finnes ikke rettspraksis som tyder på at dette blir gjort.

aktører, som pressen og YouTube, for å gjennomføre strømmingen teknisk.<sup>102</sup>

Da man etter hvert fikk på plass en midlertidig lovhjemmel for å gjennomføre fjernmøter med presse og publikum til stede, var dette i mange tilfeller fortsatt teknisk krevende å få gjennomført.<sup>103</sup> Rettsmøter ble derfor gjennomført uten mulighet for presse eller publikum til å være til stede, i strid med møteoffentlighetsprinsippet i Grunnloven.

I tillegg er det fremdeles slik at mange rettsforhandlinger gjennomføres uten at det tas opptak. Hovedregelen er at det skal gjøres opptak under hoved- og ankeforhandlinger, forutsatt at domstolen har nødvendig teknisk utstyr.<sup>104</sup> Fordi mange domstoler mangler nødvendig teknisk utstyr, gjennomføres ikke dette.

Kommisjonen mener den tekniske situasjonen for norske domstoler er uholdbar og at den går utover viktige demokratiske rettigheter. Det bør prioriteres å få alle domstoler opp på et akseptabelt teknologisk nivå slik at kravene i loven kan overholdes.

#### 11.7.6 Det er behov for bedre rettslig vern av retten til dokumentinnsyn i straffesaker

Innsyn i dokumenter knyttet til straffesaker ble utredet i 2021 av professor Ragna Aarli, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Utredningen er sendt på høring med frist 22. august 2022.<sup>105</sup> Kommisjonen vil trekke fram enkelte anbefalinger fra rapporten, men viser for øvrig til pågående arbeid.

Behovet for endring har vært trukket fram flere steder over lengre tid, av straffeprosessutvalget, av ulike politikere, av pressen, og senest i utredningen som nå er på høring. Kommisjonen mener reglene for innsyn i straffesaker er uoversiktlige og fragmenterte, teknologisk og innholdsmessig utdaterte, og legger opp til for mye skjønnsutøvelse for politiet. Medienes erfaring er at denne skjønnsutøvelsen blir tilfeldig og uforutsigbar.

<sup>102</sup> Kolsrud, K. (2020, 26. mars). Historisk YouTube-rettsmøte fra Oslo tingrett. *Rettt24*. <https://rett24.no/articles/disse-har-saken-i-tingretten>

<sup>103</sup> Flaarønning, G. (2020, 10. desember). *NRK meldte at en tiltalt nekta straffskyld, når han egentlig gjorde det motsatte. – Vi hørte ikke hva han sa på grunn av den dårlige lyden*. *Journalisten.no*.

<sup>104</sup> Straffeprosessloven (1981) § 23; tvisteloven (2005) § 13-7.

<sup>105</sup> Justis- og beredskapsdepartementet. *Høring – Dokument-offentlighet i straffesaker*. (2022).

Konsekvensene av svake innsynsregler er en praksis der retten til innsyn kan avhenge av hvilket politidistrikt du spør, hvem som spør og hva du spør etter. Dette skaper et system der innsyn skjer ut fra personlige relasjoner, som mellom enkeltjournalister og enkelte ansatte i eksempelvis politiet. Dette er uheldig i et likhets- og rettsikkerhetsperspektiv, og det kan skape bindinger som kan gjøre mediene mindre kritiske i enkelte saker, av frykt for å miste en god relasjon med politiet. Dette er særlig ugunstig på et myndighetsområde med vide fullmakter til bruk av fysisk makt og vid adgang til skjult metodebruk for inngrep i borgeres privatliv.

Rettsutviklingen i norske og internasjonale domstoler styrker retten til innsyn også i straffesaksdokumenter. Dette gjenspeiles ikke i norske lovbestemmelser. Regelverket tar heller ikke høyde for digitaliseringen og dagens teknologi, med elektronisk dokumentdeling, strømming og annen tilgjengeliggjøring av opplysninger på internett.

I nyere tid har politiet fått utvidede fullmakter til skjult metodebruk for å bekjempe alvorlig kriminalitet, som skjult kameraovervåking, teknisk sporing, avlytting av samtaler, romavlytting og dataavlesning. Åpenhet skal gi tillit til at offentlige myndigheter ikke misbruker makt. Større åpenhet om det som ikke krever hemmelighold, er blitt viktigere enn før.<sup>106</sup>

Samlet sett er kommisjonens vurdering at rettsreglene som skal sikre innsyn i straffesaker ikke oppfyller gjeldende rett på området. Det er et sterkt behov for lovendring.

#### 11.7.7 Norge bør inspireres av, men ikke kopiere, svenske innsynsregler

Kommisjonen har vurdert om svenske regler for innsyn i straffesaker kan overføres til Norge, slik det med jevne mellomrom tas til orde for i samfunnsdebatten, særlig fra pressehold.

Utredningen om dokumentinnsyn i straffesaker fra 2021 redegjør grundig for de nordiske systemene for offentlighet i rettspleien. Denne viser også hvordan de nordiske systemene bygger på ulike rettstradisjoner, og at et skifte fra vest- til østnordisk modell vil kreve nokså omfattende systemendringer. Dette gjelder både retten til innsyn for pressen og for samfunnet for øvrig, og når det gjelder organiseringen av straffesaksdokumentene. Forskjellene mellom det norske og

<sup>106</sup> Aarli, R. (2021), punkt 3.3.2.

svenske systemet gjør det vanskelig å kopiere svenske innsynsregler.

Samtidig framstilles de svenske innsynsreglene ofte mindre nyansert enn de faktisk er, slik at man får et inntrykk av at de gjelder mer uforbeholdent enn det som er tilfellet. Det er verdt å merke seg at også i Sverige kan identiteten til den som ber om innsyn tillegges vekt, og det åpnes opp for flere unntak fra innsynsretten basert på hvem som spør og type opplysninger.

Det bør være et mål om mest mulig harmonisert regelverk i hele Norden, slik at innsyn i opplysninger ved politisamarbeid over landegrensler ikke avhenger av hvilket land man søker innsyn i. Slik sett er Sverige, som har de mest liberale reglene i Norden for allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter, mer naturlig å se til, enn Danmark, som har de mest restriktive.

Selv om Norge ikke kopierer den svenske løsningen, kan derfor Sverige være en inspirasjon til og argument for bedre innsynsregler også i Norge. Forslagene i utredningen om dokumentinnsyn i straffesaker vil bidra til en slik harmonisering.

## **11.8 Kommisjonens anbefalinger**

### **11.8.1 Bedre opplæring i innsynsrettighetene i forvaltningen**

Det er behov for flere konkrete tiltak i forvaltningen og blant offentlige myndighetsutøvere for å heve kunnskapsnivået om retten til innsyn. Dette omfatter både opplæring i arkivering og journalføring, offentleglova og hvordan den skal praktiseres, miljøinformasjonsloven, taushetspliktsreglene, personopplysningsloven og grunnleggende prinsipper for grensedragningen mellom personvern og retten til informasjon.

Opplæringen bør sikre at de som skal bruke loven får en grunnleggende forståelse for de vurderingene som skal gjøres, og særlig hvordan merinnsyn skal gjennomføres.

Innsynsguiden som Sivilombudet ga ut i 2022 er et eksempel på et godt tiltak.<sup>107</sup> Å ha en felles guide som retter seg både mot de som ber om innsyn, og de som skal behandle kravet basert på sentrale uttalelser fra Sivilombudet, kan øke kunnskapsnivået og gi en felles og oppdatert forståelse av tolkningen av jussen, basert på ombudets uttalelser. Denne typen tiltak, sammen med kurs

og praktisk opplæring i lovverk og behandling av innsynskrav, bør prioriteres.

Kommisjonen anbefaler videre at konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsrettigheter og praktisering av offentleglova, inngår som krav i statlige tildelingsbrev.

### **11.8.2 Endringer i offentleglova basert på evaluering og undersøkelser**

Evalueringen av offentleglova fra 2016 pekte på noen svakheter ved loven. I høringsrunden mottok Justisdepartementet over 100 høringssvar. Etter dette har både Sivilombudet og Riksrevisjonen gjennom behandling av klagesaker og undersøkelser påpekt forhold ved loven som ikke fungerer etter hensikten. EMD har også utviklet et informasjonskrav som aspekt av retten til ytringsfrihet som til dels bygger på andre prinsipper for hvem som skal gis innsyn og når innsyn skal gis, enn dem offentleglova bygger på. Kommisjonen mener tiden er overmoden for en helhetlig gjennomgang av loven.

Undersøkelser viser at mange i forvaltningen finner reglene vanskelig å praktisere. Det kan tyde på at det er behov for en forenkling og tydeliggjøring av enkeltbestemmelser. Samtidig skal reglene i offentleglova favne mange ulike typer myndighetspraksis. En risiko ved å forsøke å konkretisere og forenkle, er at det blir for mange detaljerte regler. Kommisjonen ser at det kan være vanskelig å finne rette balansen mellom forenkling og tydeliggjøring på en ene siden, og detaljstyring på den andre.

I tillegg er det behov for en gjennomgang av de materielle reglene for innsyn sett opp mot internasjonale forpliktelser og rettsutviklingen på området. Det kan være nødvendig å foreta lovendringer for å sikre harmoni mellom den norske loven og de internasjonale terskelkriteriene for informasjonskrav som nå følger av EMD-praksis, som er nærmere omtalt i avsnitt 11.2.2.2.

Dette bør sees i sammenheng med pågående arbeid med ny arkivlov og forvaltningslov. Kommisjonen mener at det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av loven, men ønsker særlig å trekke fram følgende områder og forslag:

#### *11.8.2.1 Utvide lovens virkeområde*

Dagens regler fører til at organisering av virksomheten avgjør hvem som faller inn under offentleglova. For private stiftelser og selskaper er det graden av offentlig eierskap som avgjør. Dette fører til at mange private aktører som utøver viktige

<sup>107</sup> Sivilombudets innsynsguide. 2022, 1. april. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/sivilombudets-innsynsguide/>



samfunnsoppgaver, ikke er underlagt offentlig innsyn. Det åpner også for at virksomheter kan organisere seg på en måte som gjør at man unngår lovens krav til åpenhet.

Det er grunn til å gjennomgå selskaper og stiftelser som i dag faller utenfor offentleglova, og se om flere bør omfattes av loven. Det avgjørende for spørsmål om innsyn bør ikke være organisering, men samfunnets legitime krav på innsyn. For eksempel kan det være gode grunner for å styrke innsynsretten i virksomheter som utfører viktige oppgaver i samfunnet, som helse-, sosial-, utdannings- og energitjenester, og virksomheter som mottar betydelig statsstøtte, som kultur- og idrettsinstitusjoner, samt den offisielle delen av det kongelige hoff. Kommisjonen viser i denne forbindelse til offentlighetslovutvalget fra 2003 der et flertall foreslo at loven skulle gjelde «rettssubjekter som utfører helse-, sosial- eller utdannings-tjenester som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby».<sup>108</sup>

#### 11.8.2.2 Lovfeste tidsfrist for behandling av innsynskrav

Lang tidsbruk for å behandle innsynskrav er et gjennomgående problem i forvaltningen. Dette påvirker muligheten til å få innsyn i opplysninger mens en sak er aktuell, som igjen kan svekke den enkeltes mulighet til å delta i samfunnsdebatten. Det kan også føre til at saker blir dårligere opplyst. For mediene svekker det muligheten til å føre en uavhengig kontroll i pågående saker.

En tidsfrist i offentleglova vil gi et tydelig signal om at dette er en oppgave på lik linje med andre forvaltningsoppgaver som i noen tilfeller må gå på bekostning av andre primære oppgaver organet skal ivareta.

Sivilombudet foreslo i sitt hørings svar til evalueringen av offentleglova å lovfeste en tidsfrist til saksbehandlingen av innsynskrav. Sivilombudet mente det ville ha en positiv virkning på forvaltningens saksbehandlingstid i innsynssaker hvis det presiseres i loven at innsynskrav som hovedregel skal avgjøres innen én til tre virkedager.

Kommisjonen mener det er nødvendig å få på plass tydeligere og mer konkrete tidsfrister for behandling av innsynskrav. Loven bør også gi konkret veiledning om hva som er legitime grunner til å fravike tidsfristen slik at det blir mer forutsigbart for den som ber om innsyn om og når et krav om innsyn kan forventes å få et positivt utfall.

#### 11.8.2.3 Endre bestemmelsen om merinnsyn fra en kan-regel til en pliktregel

Merinnsynsregelen i offentleglova § 11 pålegger forvaltningen en plikt til å vurdere å gi innsyn, men gir forvaltningen fritt skjønn i spørsmålet om innsyn skal gis. Sakene som gjennomgås i 11.2.2 gjelder krav utenfor offentleglovas virkeområde. Et krav om dokumentinnsyn der merinnsyn ikke er gitt kan etter gjeldende rett prøves for domstolen med grunnlag i EMK artikkel 10.

Kommisjonen foreslår å endre bestemmelsen om merinnsyn fra dagens kan-bestemmelse til å bli en plikt til å utøve merinnsyn når hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. I kommisjonens forslag til ny merinnsynsbestemmelse konkretiseres interesseavveiningen ved hjelp av terskelkriteriene for informasjonskrav som EMD har lagt til grunn gjennom praksis.

Bakgrunnen for forslaget er at både Sivilombudet, Riksrevisjonen og evalueringen av offentleglova har påpekt mangler ved merinnsynsvurderinger, og stilt spørsmål ved om det foretas reelle merinnsynsvurderinger. Praksis på området tyder på at merinnsynsvurderingene ikke fungerer etter sin hensikt, og at de ofte blir mer en formalitet. Svakheten og risikoen ved dette forsterkes av de manglende mulighetene til å overprøve merinnsynsvurderingene for klageinstanser.

Å lovfeste merinnsyn som en pliktbestemmelse ble også foreslått av et flertall i offentlighetslovutvalget i 2003, som argumenterte med at dette kunne føre til at bestemmelsen ble tatt mer på alvor og dermed ble praktisert mer i tråd med intensjonene bak bestemmelsen.

Plikt til å utøve merinnsyn vil være en oppfordring til forvaltningen om å praktisere så stor grad av offentlighet som overhodet mulig uten at dette går på bekostning av andre viktige hensyn. I dag kan den som ber om innsyn og får avslag kreve en utvidet begrunnelse der hovedargumentene for avslaget skal nevnes. Denne rettigheten forutsetter at den som ber om innsyn er kjent med denne muligheten i loven, og benytter seg av den. Ved å lovfeste en plikt til å utøve merinnsyn, legger man til rette for at begrunnelser i større grad nedtegnes, uten at dette må etterlyses. Ved å innføre en lovfestet plikt til å gi innsyn som et utgangspunkt, vil også domstolene ha rett og plikt til å foreta en overprøving av merinnsynsvurderingen.

Dagens lovbestemmelse lyder slik:

#### § 11 *Merinnsyn*

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller del-

<sup>108</sup> NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov. Justis- og politidepartementet*, kapittel 6.9.10, lovutkast § 2 d.

vis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

Forslag fra kommisjonen til ny § 11:

*Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal innsyn likevel gis dersom hensynene som taler for offentlighet, jf. § 1, veier tyngre enn hensynene som begrunner unntakshjemmelen.*

*Ved vurderingen skal det legges vekt på formålet med innsyn, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig.<sup>109</sup>*

#### 11.8.2.4 Utrede en egen klageinstans for avslag på innsyn

I juridisk teori har det blitt stilt spørsmål ved om den norske klageordningen over avslag på innsyn oppfyller kravene i Tromsø-konvensjonen. Selv om det ut ifra ordlyden i artikkel 8 i konvensjonen ikke er gitt at den skal tolkes slik kritikken forutsetter, mener kommisjonen det er gode grunner til å ha en klageinstans som er uavhengig, rask og rimelig. Tromsøkonvensjonen skal sikre borgerne et minimum av innsyn i offentlig virksomheter, og oppfordrer medlemslandene til å gi best mulig tilgang til offentlige dokumenter. Konvensjonen er tydelig på at medlemsstatene kan gå lenger enn konvensjonskravene i å sikre innsyn i offentlige dokumenter.<sup>110</sup> Som et foregangsland på åpenhet, kan Norge gjerne gå lenger enn hva konvensjonen krever på dette området.

Kommisjonen mener derfor det bør utredes en ny klageordning over avslag på innsyn. Denne bør organiseres på en måte som gjør innsynsretten mer effektiv og klagemuligheten mer uavhengig enn det som er tilfellet i dag.

En slik klageordning bør også vurderes i sammenheng med forslag fra arkivlovutvalget om å utrede et eget digitaliseringstilsyn for dokumentasjonsforvaltning og arkivering som skal føre tilsyn med etterlevelsen av arkivloven, forvaltningsloven og offentleglova.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Første delen av forslaget er hentet fra NOU 2003: 30, andre avsnitt tar inn vurderingsmomenter (terskelkriteriene) fra EMD, og er hentet fra Aarli R. (2021), punkt 20.2 *Forslag til endringer i straffeprosessloven, § 29 e*.

<sup>110</sup> Tromsøkonvensjonen artikkel 1 nr. 1, jf. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 2019, avsnitt 5.

#### 11.8.2.5 Reaksjoner for brudd på offentleglova

Det er i dag i realiteten ingen konsekvenser for å bryte offentleglova. Undersøkelser viser at loven brytes jevnlig og ofte, og særlig i de mest kontroversielle sakene der innsyn kan ha avgjørende betydning for en opplyst debatt. Det er behov for konkrete tiltak for å styrke etterlevelsen av loven.

Presseorganisasjonene og enkelte politikere har tatt til orde for at det innføres økonomiske sanksjoner for brudd på offentleglova. Det vises til at sanksjoner vil være et «ris bak speilet» og at det kan være forebyggende, oppdragende og ansvarliggjørende.<sup>112</sup>

Kommisjonen ønsker ikke å foreslå økonomiske sanksjoner, men vil peke på alternativer som etter kommisjonens oppfatning vil gi bedre effekt.

Et mulig tiltak kan være å offentliggjøre årlige lister over virksomheter som bryter offentleglova og andre lover som skal sikre innsyn og åpenhet, som arkivloven. En slik liste kan være parallell til de såkalte ROBEK-listene, som offentliggjør kommuner med betinget godkjenning og kontroll.

Kommunene og fylkeskommunene som er i ROBEK skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Tilsvarende vil etater og virksomheter som bryter med offentleglova og arkivloven måtte utarbeide en tiltaksplan som sikrer bedre etterlevelse.

Kommisjonen vil også trekke fram åpenhetsbarometeret som en mulig inspirasjon. Det er en oversikt og sammenligning over åpenheten i samtlige kommuner som har blitt gjennomført av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg, sist gang i 2021.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> NOU 2019: 9 (2019) *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Kultur- og likestillingsdepartementet*. kap 12.4.6, omtalt i Høyringsnotat – Forslag til ny arkivlov. (2022, 14. januar). Kultur- og likestillingsdepartementet, punkt 10.

<sup>112</sup> Orset, O.M. (2021, 7. oktober). Ikke fornøyd med politikernes syn på offentlighetsloven: – Er godt dokumentert at loven ikke fungerer bra nok. *Journalisten.no*. <https://journalisten.no/arne-jensen-ina-lindahl-nyrud-kortnytt/ikke-fornoyd-med-politikernes-syn-pa-offentlighetsloven-er-godt-dokumentert-at-loven-ikke-fungerer-bra-nok/> 480542Silvola, N.M. (2020, 27. november). Ap vil vurdere bøter for brudd på offentlighetsloven: – Trenger ris bak speilet. *Journalisten.no*. <https://journalisten.no/arbeiderpartiet-elin-floberghagen-lene-vagslid/ap-vil-vurdere-boter-for-brudd-pa-offentlighetsloven-trenger-ris-bak-speilet/> 437690

<sup>113</sup> Frigård, T. (2021, 28. september). Her er vinnerne i Åpenhetsbarometeret. *Kommunal rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/her-er-vinnerne-i-apenhetsbarometeret/135897/>

Å vise fram både god og dårlig praksis er et virkemiddel som med fordel kan brukes mer i og av forvaltningen selv. Dette bør kombineres med bedre opplæring for de som skårer lavt.

#### 11.8.2.6 Lovfeste rett til innsyn i beskrivelser av datasett

Offentleglova gir rett til å kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger. Etter at denne bestemmelsen kom inn i loven i 2009, har den bidratt til journalistikk og sammenstillinger av stor allmenn interesse. Problemet med bestemmelsen er at retten til sammenstilling er betinget av at den kan gjøres ved «enkle framgangsmåter». Selv om dette vilkåret skal tolkes ut ifra en objektiv norm er det en fare for at den enkelte ansattes dataferdigheter i praksis avgjør retten til innsyn.

I Danmark har man lovfestet krav på en beskrivelse av hvilke opplysninger som finnes i en database, hvilke grunnlag opplysningene bygger på, samt opplysninger om hvilke formater en database anvender (beskrivelser av datasett).<sup>114</sup> I Norge ville en slik lovfestet rettighet kunne gjøre retten til innsyn i sammenstilling av opplysninger mer effektiv, både fordi det blir lettere å se hva som finnes i det offentlige databaser, og fordi det blir enklere å gjøre en uavhengig vurdering av hva som lar seg gjøre med «enkle sammenstillinger».

Inspirert av løsningen i Danmark mener kommisjonen det bør lovfestes en rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemene.

#### 11.8.3 Fjerne kostnadene for alle som vil tilknyttes Einnsyn

Den felles digitale postjournalen Einnsyn har gjort offentlig informasjon mer tilgjengelig for flere. Tjenesten er mye brukt av vanlige innbyggere og folkevalgte, og halvparten av registrerte brukere av Einnsyn er ikke journalister. Dette gjør Einnsyn til et demokratiserende verktøy. I dag er det bare tre kommuner og tre fylkeskommuner som er tilknyttet ordningen. Dermed kan man ikke søke på tvers av kommuner eller fylkeskommuner. Åpenhetsbarometeret fra 2021 viste at kvaliteten på de ulike kommunenes

postjournal er varierende. Det samme gjelder for fylkeskommuner.

Mens tjenesten er gratis for statlige virksomheter, må kommuner og fylkeskommuner betale lisens for å levere innhold til Einnsyn. Dette kan være en viktig årsak til at så få virksomheter på kommunalt og fylkesnivå er tilknyttet ordningen. Kommisjonen mener flest mulig virksomheter som er underlagt offentliglova bør være en del av Einnsyn. Dette kan for eksempel oppnås ved at lisensen for kommuner og fylkeskommuner fjernes, enten ved at kommuner og fylkeskommuner tas inn som pliktsubjekt i forskrift til offentliglova, eller ved å endre finansieringsmodellen for Einnsyn.

#### 11.8.4 Gjennomgang av eksisterende taushetspliktsbestemmelser

Lovverket inneholder en lang rekke bestemmelser om taushetsplikt. Antall bestemmelser har økt kraftig de siste årene. Reglene er innflokke og skaper usikkerhet om hvordan de skal praktiseres. Det kan igjen føre til at ansatte i forvaltningen blir mer tilbakeholdne med å utlevere informasjon enn det er grunn til.

Kommisjonen foreslår en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt. Denne sammenstillingen bør analyseres opp mot den internasjonale rettsutviklingen på området for å kartlegge om bestemmelsene er i tråd med gjeldende rett, eller om det er behov for unntak eller justeringer.

#### 11.8.5 Lovfeste unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav

Forvaltningsloven § 13 regulerer taushetsplikt i det offentlige. Det ble nylig lagt til en unntaksregel i paragrafen (§ 13 b nr. 7) som sier at taushetsplikten i forvaltningen «ikke er til hinder for at forvaltningsorganet deler opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse».<sup>115</sup>

Slik kommisjonen ser det, går ikke bestemmelsen langt nok i å dekke tilfellene hvor brudd på taushetsplikt kan forsvares i lys av informasjonskravet i EMK artikkel 10. Varslings- og meldepplikten etter arbeidsmiljøloven er et eksempel på at taushetsplikten må vike. Det er imidlertid tvilsomt om offentlige tjenestepersoner tør å gjøre unntak som ikke følger direkte av forvaltningsloven. Når regelverket for unntak er uoversiktlig,

<sup>114</sup> Offentlighedsloven. (2013). *Lov om offentlighet i forvaltningen*. (Lov nr. 606 af 12. juni 2013), § 12.

<sup>115</sup> Forvaltningsloven (1967), § 13 b nr. 7

er det alltid lettest å falle tilbake på hovedregelen om taushetsplikt. Den generelle bestemmelsen om taushetsplikt i offentlig saksbehandling bør derfor endres for å gi et mer dekkende bilde av hvilke unntak som kan gjøres.

Som det framgår av punkt 11.8.2.3, foreslår kommisjonen å lovfeste en plikt til å gi merinnsyn. En slik endring vil imidlertid ikke påvirke innsynsvurderingen i saker om taushetsbelagt informasjon, fordi offentleglova sin merinnsynsbestemmelse ikke kommer til anvendelse i slike tilfeller.<sup>116</sup>

Kommisjonen foreslår at unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven presiseres i tråd med allmennhetens informasjonskrav ved å legge til følgende som et nytt unntakspunkt i § 13 b):

*Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger etter en forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre som skal bruke opplysningene til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse. Deling kan nektes dersom bearbeiding av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningsorganet.*<sup>117</sup>

Forslaget inkluderer et forbehold om at deling kan nektes dersom bearbeiding medfører «uforholdsmessig arbeidsbelastning».<sup>118</sup> Kommisjonen er oppmerksom på at forbeholdet kan innebære fare for urimelige avslag på innsyn ved at det blir enklere å si nei. Kommisjonen understreker at intensjonen bak forslaget er å legge til rette for mer åpenhet. Formuleringen er kun ment å speile EMDs praksis om at informasjonen må være tilgjengelig («ready and available»)<sup>119</sup>

<sup>116</sup> Paragraf 11 om merinnsyn gjelder når det er «høve» til å gjøre unntak fra innsyn, det vil si de såkalte «kan»-bestemmelsene som eksempelvis § 14. For taushetsbelagte er det ikke adgang, men *plikt* til å gjøre unntak fra innsyn, jf. § 13.

<sup>117</sup> Dette bygger på et forslag i Kjølstad, M.M. (2021), punkt 4.2. Flere har påpekt at det ikke kan utelukkes at de norske taushetspliktsreglene er for absolutte, selv om reglene i utgangspunktet er i tråd med begrensningene som er tillatt etter EMK artikkel 10 andre ledd, jf. Efstad, J. S. & Selman, C. (2021) *Taushetsplikt i forvaltningen*. Universitetsforlaget, s. 47.

<sup>118</sup> I artikkelen nevnt i forrige note brukes formuleringen «urimelig» arbeidsbelastning. Kommisjonen mener «uforholdsmessig» er et bedre begrep for å peke på forholdsmessighetsvurdering som følger av EMK artikkel 10.

<sup>119</sup> *Weber mot Tyskland* (70287/11, 6. januar 2015, avvisningskjennelse) avsnitt 26, *Társaság mot Ungarn* (37374/05, 14. april 2009) avsnitt 36. Et alternativ kan være å gjøre hele unntaket til en pliktbestemmelse, altså at man er pålagt å dele taushetsbelagte opplysninger på gitte vilkår, med et slikt forbehold. Dette drøftes også hos Kjølstad, M.M. (2021).

Kommisjonen foreslår også å ta inn et eksplisitt unntak i forvaltningsloven om at offentlig ansatte har rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt. Dette er nærmere omtalt i kapitlet om arbeidsliv, punkt 15.6.1.3.

### 11.8.6 Styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter

Utredningen om dokumentinnsyn i straffesaksdokumenter fra 2021 inneholder flere forslag som vil bidra til å styrke retten til innsyn i politiets straffesaksdokumenter, både for allmennheten og for representanter som utøver særlige kontrollfunksjoner.<sup>120</sup> Det er viktig at denne utredningen følges opp raskt. Kommisjonen vil særlig stille seg bak følgende forslag og innspill:

Det bør gjenspeiles i lovverket at pressen og andre som utøver kontrollfunksjoner, har en utvidet og særlig rett til innsyn. En videreføring av dagens system med deling av dokumenter på domstol.no, er en naturlig konsekvens av dette, også at det utredes en tilsvarende løsning for deling av påtaledata.

Det er viktig å forbedre og delvis utvide allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter, slik det er foreslått i utkast til straffeprosesslov § 29 a første ledd. Det bør gjøres en betydelig utvidelse av pressens rett til innsyn i dokumenter i verserende straffesaker. Dette kan være dokumenter om bruk av tvangsmidler, bevisoppgaver og dokumentbevis, når disse er lagt fram for retten. I slike saker er pressens kontrollfunksjon særlig viktig.

Forslaget om å lovfeste en merinnsynsregel er et viktig tiltak for å styre praksis i riktig retning. Dette bør gjøres sammen med en mer utfyllende veiledning om hvordan merinnsynsvurderingen skal gjennomføres, basert på EMD-praksis. Sett i sammenheng med forslaget til krav om skriftlig begrunnelse for avslag på innsyn og klagerett på avslag, kan dette ha stor effekt.

Lemping av reglene for å kunne tillate bildeopptak fra hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse, kan bidra til at offentlighetsprinsippet blir mer effektivt ved at flere kan følge forhandlingene.

Å utvide den lovfestede retten til innsyn i saker som avsluttes uten behandling i domstolene vil være en kodifisering av det som følger av rettspraksis. Det foreligger allerede en utvidet rett til innsyn i saker som ikke har vært gjenstand for domstolskontroll og da heller ikke offentlighet.

<sup>120</sup> Aarli, R. (2021), se særlig punkt 3.3.4 og 3.3.5.

Å gi allmennheten utvidet rett til innsyn i påtalevedtak om henleggelse, påtaleunntatelse, vedtak om overføring til konfliktråd og forelegg, og presen utvidet rett til innsyn, er nødvendig for å kunne føre kontroll med at borgere blir behandlet likt og å bevare og styrke tilliten til politiet og påtalemyndigheten

Mindre muntlig opplesning under en rettssak (en lemping av muntlighetsprinsippet) må kompenseres med utvidet rett for offentligheten til å søke innsyn. Det samme gjelder hvis det åpnes opp for å gjennomføre flere rettsmøter som fjernmøter.<sup>121</sup>

Det bør ikke innføres et totalforbud mot innsyn i lyd- og bildeopptak fra rettsforhandlinger. Terskelen for innsyn i lyd- og bildeopptak som protokollerer en avsluttet offentlig hovedforhandling bør ikke settes så høyt som straffeprosessutvalget gikk inn for.<sup>122</sup>

### 11.8.7 Oppdatere reglene om fotoforbud i domstolsloven

Fotoforbudet i straffesaker (domstolloven § 131a) er teknologisk utdatert og gir ikke et dekkende uttrykk for praksis med hensyn til å gjøre unntak fra forbudet. Det foreligger flere forslag til modernisering av bestemmelsen.

En arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen la i 2010 fram et forslag om å oppheve domstolloven § 131a til fordel for en ny bestemmelse som også skulle gjelde sivile saker og alle typer rettsmøter.<sup>123</sup> Bestemmelsen inkluderte opptak for radio, fjernsyn eller internett. I en utredning bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet ble det i 2014 foreslått en bestemmelse med samme innhold.<sup>124</sup> I utredningen om dokumentoffentlighet i straffesaker fremmet Ragna Aarli i 2021 et nytt forslag til modernisering. Her ble det blant annet foreslått at lydopptak til privat bruk som hovedregel skulle være tillatt og at terskelen for å gjøre unntak fra fotoforbudet

måtte senkes for bedre å avspeile dagens praksis.<sup>125</sup>

Kommisjonen tar ikke stilling til hvordan de ulike elementene i fotoforbudet i domstolloven bør være utformet i detalj, men støtter en omforming av forbudet til en generell teknologinøytral bestemmelse som gir et mer treffende uttrykk for terskelen for å gjøre unntak enn dagens bestemmelse.

### 11.8.8 Bedre teknisk utstyr til domstolene

Det er behov for en oppdatering av domstolenes saksbehandlingssystemer. Dagens systemer hindrer systematisk samling og analyser av opplysninger i rettsavgjørelser som er av stor samfunnsmessig betydning, og en effektiv ivaretagelse av offentlighetsprinsippet. Oppdatering av saksbehandlingssystemene må prioriteres.

Det er uholdbart at ivaretagelsen av lovfestede krav om å ta i bruk teknologi som vil styrke offentlighetsprinsippet i domstolen, er betinget av hvorvidt domstolen har ressurser, særlig når det er tale om allment tilgjengelige løsninger.<sup>126</sup> Offentlighetsprinsippet er en rettighet og realiseringen av den kan ikke være avhengig av hvor du bor i landet. Både Domstolkommisjonen og Domstoladministrasjonen har pekt på teknologisk etterlep i domstolene.<sup>127</sup> Dette reflekterer et stort behov for en oppdatering og prioritering av det tekniske utstyret i norske domstoler.

## 11.9 Anbefalinger til tiltak oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Sørge for bedre opplæring av offentlig ansatte i innsynsrettigheter, herunder arkivering og journalføring, og opplæring i hvordan de ulike reglene skal praktiseres.
- Ta inn krav om konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsrettigheter og praktisering av offentleglova i statlige tildelingsbrev.

<sup>121</sup> Dette er også i tråd med Straffeprosessutvalgets påpeknin-  
ger i NOU 2016: 24, kap. 5.3.6, 18.2.2, 18.3.3 og kap. 30,  
merknader til lovutkastets § 7-1 og § 35-2.

<sup>122</sup> NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, punkt 12.4.4, s. 252.

<sup>123</sup> Brathole, D. m.fl. (2010). *Delrevisjon av reglene om offentlig-  
het i rettspleien. Arbeidsgruppens sluttrapport*. Domstol-  
administrasjonen, punkt 5.10.

<sup>124</sup> Sundet, T.L. (2014). *Ny domstollov. Utredning til Det kgl.  
Justis- og beredskapsdepartementet*. Justis- og beredskaps-  
departement, punkt 16.3.4 jf. utkastets § 16-6.

<sup>125</sup> Aarli, R. (2021), punkt 18.4.4.

<sup>126</sup> Forskrift om opptak i retten, FOR-2018-09-28-1471, § 2; Jus-  
tis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen. (2020, 7.  
oktober). *Høringsnotat om forslag til endringer i tvisteloven  
mv – ankesiling, rettsmekling*, punkt 10.3.

<sup>127</sup> NOU 2020: 11, kap. 21; Kolsrud, K. (2021, 12. oktober).  
Skuffet over manglende penger til lyd og bilde i retten.  
*Rettt24*. [https://rett24.no/articles/skuffet-over-manglende-  
penger-til-lyd-og-bilde-i-retten?fbclid=IwAR36B0\\_ysR6fbK3-  
fA60GEvRQUcmvflmljWyOUutO4\\_UgrdD-  
OMr7UM9oFl\\_4](https://rett24.no/articles/skuffet-over-manglende-penger-til-lyd-og-bilde-i-retten?fbclid=IwAR36B0_ysR6fbK3-fA60GEvRQUcmvflmljWyOUutO4_UgrdD-OMr7UM9oFl_4)

- Gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova. Se særlig på følgende:
  - Vurdere å utvide lovens virkeområde slik at virksomheter som utfører viktige samfunnsoppgaver omfattes av loven.
  - Lovfeste tidskrav for behandling av innsynskrav.
  - Omgjøre offentleglovas merinnsynsregel i § 11 fra en kan-regel til en plikt-regel.
  - Utrede en ny og uavhengig klageinstans for avslag på innsyn.
  - Synliggjøre forvaltningens oppfølging av loven ved å lage og offentliggjøre lister over hvordan ulike etater følger den opp.
  - Lovfeste rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemet.
- Fjerne kostnadene ved bruk av Einnsyn for kommuner og fylkeskommuner.
- Gjøre en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt og analysere disse opp mot den internasjonale rettsutviklingen på dette området.
- Lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b.
- Styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter ved å følge opp forslagene i utredningen om innsyn i straffesaksdokumenter fra 2021.
- Oppdatere reglene om fotoforbud i domstolsloven.
- Prioritere arbeidet med å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene.

## Kapittel 12

# Frie medier og frie ytringer

### 12.1 Innledning

Uavhengige og kritiske medier er avgjørende for et demokratisk samfunn. Mediene skal granske makten, avdekke kritikkverdige forhold og være en vaktbikkje for samfunnet. De skal rapportere om saker av allmenn interesse og legge til rette for å opplyse den offentlige debatten der ulike synspunkter og ideer kan komme fram.

Kommisjonen er bedt om å drøfte «de redaktørstyrte journalistiske mediens rolle i dagens landskap, inkludert hvordan distribusjon i digitale kanaler i konkurranse med andre typer innhold påvirker rammebetingelsene for kvalitetsjournalistikken», samt å se særlig på kildevernet som en forutsetning for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten.

Drøftingen tar utgangspunkt i hva som kjenner seg ut som redaktørstyrte journalistiske medier og hvilke særlige rettigheter og plikter mediene har, sett opp mot ytringsfriheten. Videre diskuteres utviklingen av rammebetingelsene for mediene i møte med ny konkurranse. I dette kapitlet diskuteres også forbudet mot politisk reklame på TV. Kildevernet behandles særskilt. Til slutt følger kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

### 12.2 Hva er egentlig redaktørstyrte journalistiske medier?

For noen år tilbake var «medier» et uttrykk som sjelden trengte nærmere forklaring. Det var gjerne tilstrekkelig å referere til «pressen». De siste årene er begrep som etablerte medier, redaksjonelle medier, gammelmedia, legacy media, MSM (mainstream media) og alternative medier dukket opp. De illustrerer at definisjonen på hva som er journalistikk og medier er blitt uklart og en kampsoner.

Kommisjonens mandat bruker begrepet redaktørstyrte journalistiske medier. Disse mediene kjennetegnes av at de skal jobbe etter journa-

listfaglige metoder basert på presseetiske prinsipper, og av at det finnes en ansvarlig redaktør.<sup>1</sup> For tilgjengelighetens skyld vil kommisjonen i den videre redegjørelsen i dette kapitlet bruke «medier» som betegnelse på medier som oppfyller kriteriene i denne definisjonen og i omtale av bransjen generelt. Omtales andre typer medier, vil dette spesifiseres.

I 2020 fikk Norge gjennom medieansvarsloven en felles og teknologinøytral lov som fastlegger mediens plikter, uavhengighet og ansvar.<sup>2</sup> Loven har også en definisjon av hva medier er: Loven gjelder for medier som driver «regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse».<sup>3</sup>

Ettersom loven krever at mediene må *publisere* nyhetsstoff jevnlig, kan for eksempel nyhetsbyråer og andre uten egen publiseringsplattform risikere å falle utenfor, selv om de produserer innhold etter journalistfaglige prinsipper. Definisjonen i loven kan derfor ikke brukes som en generell definisjon av medier.

I dagens medielandskap er det verken mulig eller ønskelig med en skarp definisjon av hvilke medier som omfattes av loven. Mediene er i rask endring og utvikling. En for rigid avgrensning kan virke hemmende på utviklingen av nye tjenester. Det er derfor domstolene som må trekke opp de nærmere grensene i konkrete saker, basert på alminnelige tolkningsprinsipper.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Betegnelsen brukes også her: Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*. Kultur- og likestillingsdepartementet.

<sup>2</sup> *Medieansvarsloven (2020). Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.* (Lov av 29.05.2020 nr. 59) § 1.

<sup>3</sup> *Medieansvarsloven (2020) § 2.* Reklamemedier, herunder medier som driver hovedsakelig med innholdsmarkedsføring, faller utenfor.

<sup>4</sup> Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*. Kultur- og likestillingsdepartementet, punkt 8.5.1.



## 12.3 Medienes særlige rettigheter og plikter

### 12.3.1 Mediene som tilretteleggere for ytringsfrihet

Mediene er en sentral del av infrastrukturen for ytringsfriheten. «Den fremste føresetnaden for reell ytringsfrihet er eit mangfold av frie og uavhengige medium,» ble det fastslått i mediemeldingen allerede i 1992.<sup>5</sup>

Velfungerende medier bidrar med faktasjekket og etterrettelig informasjon og innsikt som gjør det mulig å gjøre seg opp en mening på et opplyst og informert grunnlag. Dette er en forutsetning for ytringsfriheten. Mediene bidrar også til offentlig tilknytning.<sup>6</sup> Medieforsker Peter Dahlgren har uttrykt det slik: «Journalistikkens grunnleggende rolle i et demokrati er å koble medborgerne til det politiske livet».<sup>7</sup>

Mediene har også en viktig samfunnsrolle som vaktbikkje for samfunnet, en «public watchdog». Gjennom journalistikk skal mediene kontrollere myndighets- og maktutøvelse i samfunnet, og informere om det som skjer. En av medienes kjerneoppgaver er å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.<sup>8</sup> På sitt beste kan mediene avsløre løgn, korrupsjon og maktmisbruk.

For at mediene skal fungere som tilrettelegger for ytringsfrihet, må de ha rammevilkår som gjør det mulig å ivareta sine samfunnsoppgaver. Staten har et særlig ansvar for å skape slike nødvendige rammevilkår, blant annet ved infrastrukturkravet i Grunnloven § 100. I dette ligger en forpliktelse til å ikke bare la være å gripe inn i medienes frihet, men også aktivt iverksette tiltak som beskytter den.<sup>9</sup>

Mediene har rettigheter og plikter som skal gjøre dem i stand til å ivareta sine oppgaver i et demokrati. Plikten til å utpeke en redaktør, sær-

regler om redaktørens ansvar samt medieetikk skal sikre at privilegiene blir håndtert på en juridisk og etisk forsvarlig måte.

Samlet utgjør dette et grunnlag for at mediene skal kunne ivareta sitt informasjons- og kontrollansvar, som igjen skal sikre samfunnets informasjonsfrihet.

I de følgende avsnittene redegjøres det kort for medienes forutsetninger, rettigheter og plikter. Kommisjonen er bedt om å drøfte kildevern spesielt. Dette behandles derfor noe grundigere i forbindelse med rettigheter.

### 12.3.2 Frie, uavhengige medier

Frie og uavhengige medier er en forutsetning for at mediene kan fungere som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale. Redaksjonelt innhold og prioriteringer skal styres av redaksjonelle prinsipper uten bindinger til eiere, økonomiske bidragsytere, myndigheter eller til den enkelte redaktør eller journalists bindinger, eller interesser.<sup>10</sup>

Siden 2008 har prinsippet om redaksjonell uavhengighet også vært lovfestet.<sup>11</sup> Etter medieansvarsloven er det redaktøren som skal lede den redaksjonelle virksomheten og som tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål. Verken utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse kan instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål. Kringkastingsloven inneholder også bestemmelser om redaksjonell uavhengighet.<sup>12</sup>

Mediestøtteloven ble innført i 2021 og skal sikre forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.<sup>13</sup>

### 12.3.3 Medienes særlige rettigheter

#### 12.3.3.1 Referatretten

Utgangspunktet i norsk rett er at den som gjen- tar en ytring framsatt av andre, kan bli selvstendig ansvarlig for det som formidles. Samtidig

<sup>5</sup> St.meld. nr. 32 (1992–93) *Media i tida*. Kultur- og likestillingsdepartementet, s. 36, punkt 3.2.2.

<sup>6</sup> Se nærmere kapittel seks om bred tilknytning til og del- takelse i offentligheten.

<sup>7</sup> Peter Dahlgren (2009:48), i Kvalheim, N & Sjøvaag, H (2016). *Journalistikkens blindsoner. Rapport skrevet på opp- drag for Mediemangfoldsutvalget*. Universitetet i Bergen. Punkt 2. Oversatt fra engelsk av kommisjonen.

<sup>8</sup> Vær Varsom-plakaten punkt 1.5

<sup>9</sup> Se NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet, s. 249–250. Se også for EMKs del *Editorial Board of Pravoye Delo og Shtekel mot Ukraina* (33014/05, 5. mai 2011), avsnitt 60–68.

<sup>10</sup> Pressens etiske regelverk, Vær Varsom-plakaten og Redak- tørplakaten, inneholder flere punkter som fastslår, utdyp- er og konkretiserer medienes uavhengighet. [https:// presse.no/pfu/etiske-regler/](https://presse.no/pfu/etiske-regler/)

<sup>11</sup> Medieansvarsloven. (2020) *Lov om redaksjonell uavhengig- het og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier*. LOV-2020-05-29-59.

<sup>12</sup> Kringkastingsloven (1992). *Lov om kringkasting og audio- visuelle bestillingstjenester*. (LOV-1992-12-04-127), §§ 6-2 og 2-3. Sist behandlet i Prop. 31 L (2019–2020) kap. 11.5.

<sup>13</sup> Mediestøtteloven (2020). *Lov om økonomisk støtte til mediene*. (Lov 2020-12-18-153), § 1.

beskytter ytringsfriheten retten til å referere andres ytringer. Noen ganger, som ved åpne rettsmøter og stortingsforhandlinger, kan alle referere det som blir sagt uten å bli holdt ansvarlig for eventuelle ulovlige ytringer.<sup>14</sup> I andre sammenhenger må lovligheten vurderes på selvstendig grunnlag.

Pressen har et særskilt ansvar for å informere, overvåke og legge til rette for debatt og slik fylle sitt samfunnsoppdrag.<sup>15</sup> Dette samfunnsoppdraget gir mediene en sterkere rett til å referere straffbare ytringer i kraft av ytringsfriheten. Dette er slått fast i flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett, og henger sammen med samfunnets rett til og behov for å få tilgang til denne type uttalelser.<sup>16</sup>

Denne særlige beskyttelsen kan også gjelde andre som utøver en viktig rolle i samfunnet, som ikke-statlige organisasjoner (NGOer), akademikere, forfattere eller bloggere når de ytrer seg om emner som har offentlig interesse.<sup>17</sup>

### 12.3.3.2 Kildevernet

Kildevern er en rett og plikt til å beskytte medienes anonyme kilder. Dette blir ofte omtalt som en særrettighet for pressen, men det er først og fremst en rett som er til for samfunnet og informasjonsfriheten. Gjennom et sterkt kildevern tilrettelegges det for at pressen og samfunnet kan få tilgang til informasjon fra kilder som ønsker å være anonyme. Det handler både om å trygge aktuelle kilder og å sikre mediernes tilgang til potensielle, framtidige kilder.<sup>18</sup> I praksis kan kildevernet beskrives som en beskyttelse av journalistiske arbeidsmetoder for å ivareta samfunnets informasjonsfrihet.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Domstolloven. (1915). *Lov om domstolene* (LOV-1915-08-13-5), § 124; kommuneloven (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83), § 11-5.

<sup>15</sup> Roppen, J. & Allern, S. (2010). *Journalistikkens samfunnsoppdrag*. Kristiansand: IJ-forlaget.

<sup>16</sup> *Jersild mot Danmark* (15890/89, 23. september 1994, storkammer), avsnitt 31; HR-2014-2398-A, avsnitt 107.

<sup>17</sup> Se *Animal Defenders International v. Storbritannia* (48876/08, 22. april 2013, storkammer) avsnitt 103–104; *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11, 8. november 2016, storkammer) avsnitt 168 med videre henvisninger.

<sup>18</sup> HR-2015-2308-A avsnitt 54–57, se også *Nordisk Film & TV A/S mot Danmark* (40485/02, 8. desember 2005), *Saint-Paul Luxembourg S.A. mot Luxembourg* (26419/10, 18. april 2013) avsnitt 54; *Financial Times Ltd. med flere mot Storbritannia* (821/03, 15. desember 2009), avsnitt 63.

<sup>19</sup> Kierulf, A. (2016) Rolfsen-saken: Høyesterett som kildevernets rettsavklarer, *Kritisk juss, årgang 42 nr. 1*, s 55–61. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2016-01-05>

### Boks 12.1 Ambulansesaken

En mye omtalt sak som gjaldt ærekrenkelser er «Ambulansesjåførsaken» som havnet i Høyesterett. Etter en hendelse i Sofienbergparken i Oslo ble det fra flere hold fremmet grove beskyldninger blant annet om rasisme mot en av ambulansesjåførene som hadde vært på stedet. Dagbladet omtalte beskyldningene på nyhetsplass og i kommentarer. Ambulansesjåføren saksøkte Dagbladet for ærekrenkelser og vant fram i Høyesterett. I avgjørelsen påpeker Høyesterett at avisens dekning av saken lå i det sentrale kjerneområdet for hva som er vernet av ytringsfriheten, men at framsettelsen av rasismepåstander i avisens kommentarer og i en leder ble ansett som så alvorlige at de ikke var beskyttet av EMK artikkel 10. Derimot mente Høyesterett at avisen hadde tilstrekkelig faktisk grunnlag for å referere vitners rasismebeskyldninger. Dommen ble avsagt under dissens der én av dommerne ønsket å frifinne Dagbladet helt.

Dagbladet klaget inn avgjørelsen til menneskerettighetsdomstolen. EMD fant det klart at det ikke forelå noe konvensjonsbrudd («åpenbart grunnløs»), og avviste saken etter artikkel 35 §§ 3 (a) og 4.

Kilde: HR 2014-445-A; *Dagbladet mot Norge* (60715/14, 20.2 februar 2018).

Fordi kildevern er en sentral del av og en forutsetning for ytringsfriheten, er det beskyttet av EMK artikkel 10. Både Høyesterett og EMD har gjentatte ganger understreket at kildevernet er en av hjørnesteinene for pressefrihet og at begrensninger i kildevernet vil vurderes nøye av EMD.<sup>20</sup> Uten et solid kildevern risikerer vi at kilder ikke tør å formidle viktig informasjon. Vi får en svekket offentlig debatt der pressens rolle som offentlig vaktbikkje undergraves og pressens mulighet til å

<sup>20</sup> Graver, H. P & Harborg, H. (2015). *Datalagring og menneskerettighetene, Utredning til Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet*, punkt 7.10 *Tillack mot Belgia* (20477/05, 27. november 2007), avsnitt 53–55, 65; EMD: Factsheet – Protection of journalistic sources, desember 2021. Tilgjengelig via EMDs hjemmeside: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Journalistic\\_sources\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf)

formidle pålitelig og nøyaktig informasjon hindres.<sup>21</sup> Kildevernet må forstås i lys av dette.

Rettslig beskyttes kildevernet i straffeprosessloven og tvisteloven gjennom regler som fastslår at mediene kan nekte å svare på spørsmål fra politiet eller domstol som kan røpe en kilde.<sup>22</sup> I tillegg kan det ikke tas beslag i materiale som inneholder kildeopplysninger, og det stilles særlig strenge krav til politiets framgangsmåte ved ransaking av et redaksjonslokale.<sup>23</sup> Hvis pressen gir ut journalistisk materiale, enten fordi den pålegges av domstolen å gjøre det, eller velger å gjøre det selv, kan dette ha en dempende – og derved skadelig – effekt på potensielt framtidige kilder.<sup>24</sup>

Pressens etiske regelverk, Vær Varsom-plakaten, fastslår at man aldri skal oppgi kilder for fortrolige opplysninger, og at pressens kilder skal vernes om.<sup>25</sup>

### 12.3.3.3 Unntak fra kildevern

En konsekvens av at kildevernet er beskyttet av ytringsfriheten, er at unntak fra kildevernet regnes som inngrep i ytringsfriheten. Det stilles derfor strenge krav til når unntak kan tillates. Etter loven kan kildevernet settes til side hvis «viktige samfunnsinteresser tilsier at opplysningen gis og den er av vesentlig betydning for sakens oppklaring». Hvis det som er avdekket gjennom kilden er av samfunnsmessig betydning å få gjort kjent for et større publikum, heves terskelen for inngrep.<sup>26</sup>

Tilsidesettelse av kildevernet kan bare gjøres dersom de alminnelige kravene for inngrep i ytringsfriheten er oppfylt. I tillegg til lovhjemmel må inngrepet ivareta et legitimt formål, og være nødvendig for å ivareta dette formålet. For kildevernet er denne vurderingen svært streng, og

<sup>21</sup> *Nordisk Film & TV A/S mot Danmark* (40485/02, 8. desember 2005), jf. også *Goodwin mot Storbritannia* (17488/90, 27. mars 1996, storkammer), avsnitt 39; *Big Brother watch m.fl. mot Storbritannia* (58170/13, 62322/14, 24960/15, 25. mai 2021, storkammer), avsnitt 442.

<sup>22</sup> Straffeprosessloven (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker* (LOV-1981-05-22-25), § 125; tvisteloven (2005). *Lov om meklings og rettergang i sivile tvister* (LOV-2005-06-17-90), § 22-11.

<sup>23</sup> Straffeprosessloven (1981) §§ 197, 204 og 205 (3).

<sup>24</sup> *Goodwin mot Storbritannia*, (17488/90, 27. mars 1996, storkammer), avsnitt 39–40, *Big Brother Watch m.fl. mot Storbritannia* (58170/13, 62322/14, 24960/15, 25. mai 2021), HR-1992-10-A, HR-2015-2308-A, avsnitt 70–71. Se også Appendix to Recommendation No. R (2000) 7 fra Europarådets Ministerkomité artikkel 1.

<sup>25</sup> Vær Varsom-plakaten punkt 3.4 og 3.5.

<sup>26</sup> Straffeprosessloven (1981) § 125, tredje ledd; tvisteloven (2005) § 22-11 andre ledd.

### Boks 12.2 EMD: Vitneplikt krenket ytringsfriheten

I 2017 ble Norge dømt i EMD for ytringsfrihetskrenkelse etter at en journalist i Dagens Næringsliv fikk 30 000 kr i bot for å ha brutt vitneplikten ved å nekte å svare på spørsmål i retten. Norske domstoler hadde lagt avgjørende vekt på at kilden hadde stått fram og bekreftet sin rolle i etterkant, og at det derfor ikke lenger var behov for kildevern. Dermed var det heller ikke grunnlag for vitnefritak. EMD påpekte at kildevernet gjelder også der kilden blir kjent i etterkant, og at kildens oppførsel alene aldri kan være avgjørende i vurderingen av om kildevernet kan settes til side. EMD konkluderte med at boten var i strid med kildevernet.

Kilde: *Becker mot Norge*, (21272/12, 5. januar 2018), avsnitt 74–75, og 82.

både Høyesterett og EMD har sjelden gjort unntak fra dette utgangspunktet.<sup>27</sup>

I 2004 la Høyesterett til grunn at kildevernet etter EMD-praksis langt på vei er absolutt så lenge de opplysningene kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning. Selv for opplysninger som ikke har samfunnsmessig betydning må det foreligge meget tungtveiende hensyn for å pålegge vitneplikt.<sup>28</sup> Kravet om at det må foreligge «betydelig interesseovervekt» eller «meget tungtveiende hensyn» hvis kildevernet skal settes til side, er gjentatt i flere avgjørelser fra EMD og Høyesterett.<sup>29</sup>

Situasjoner der det kan være aktuelt å sette til side kildevernet, kan være når det kan forhindre «major crime», som drap, forbrytelse mot nasjonal sikkerhet eller alvorlig organisert kriminalitet, slik som brudd på terrorlovgivningen.<sup>30</sup> Om disse

<sup>27</sup> Factsheet – Protection of journalistic sources, December 2021. Tilgjengelig via EMDs hjemmeside: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Journalistic\\_sources\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf)

<sup>28</sup> HR 2004-1533-A avsnitt 46, jf. *Case of Goodwin mot Storbritannia* (17488/90 m.fl., 27. mars 1996, storkammer).

<sup>29</sup> Ot.prop. nr. 55 (1997–98) *Om lov om endringer i rettergangsløvene m m (kildevern og offentlighet i rettspleien)*. Justis- og beredskapsdepartementet; HR 2015-2308-A avsnitt 67–68

<sup>30</sup> HR-2013-2170-A, avsnitt 32; Appendix to Recommendation No. R (2000) 7 «Principles concerning the right of journalists not to disclose their sources of information» fra Europarådets Ministerkomité.

hensynene skal forsvare inngrep, må vurderes konkret opp mot om det er forholdsmessig og nødvendig, og det skal alltid vurderes om det finnes mindre inngripende tiltak.<sup>31</sup> I Rolfsen-saken (boks 12.3) uttalte Høyesterett at et inngrep i kildevernet krever at det må være snakk om avgjørende informasjon som ikke kan framskaffes på annen praktikabel måte.<sup>32</sup>

Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått en ny ordlyd i straffeprosesslovens bestemmelse om kildevern. Forslagene som ble sendt på høring i 2018 har ikke til hensikt å endre gjeldende rett, men å skjerpe ordlyden slik at den blir mer i samsvar med praksis fra Høyesterett og EMD.<sup>33</sup>

I behandlingen av ny medieansvarslov i 2020 gikk en samlet familie- og kulturkomité på Stortinget inn for at det utredes en lovfestet taushetsplikt i tilfeller der kilden er lovet anonymitet. Hensikten med dette skal være å ivareta kravene i EMK artikkel 10.<sup>34</sup>

#### 12.3.3.4 Etterforskning av kilder

Et effektivt kildevern forutsetter også et vern mot at det iverksettes skritt for å avsløre hvem som er mediens kilder. Undersøkelser eller etterforskning av straffbare forhold skal alltid rettes mot det straffbare forholdet, ikke mot mediens kontakt med kilder. Hvis en etterforskning i realiteten er en omgåelse av journalisters rett til å nekte å forklare seg om sine anonyme kilders identitet, vil dette være et inngrep i ytringsfriheten som må vurderes etter vilkårene i EMK artikkel 10 (2).<sup>35</sup>

Ved bruk av tvangsmidler skal politiet vurdere disse opp mot kildevernet. Et tvangsmiddel skal ikke benyttes hvis det vil være et uforholdsmessig inngrep.<sup>36</sup> Hvis bruken av et tvangsmiddel inne-

bærer en risiko for at man får tilgang til kilde-sensitive materiale, vil dette være et relevant og tungtveiende argument mot at det tas i bruk. Kildevern skal altså være en del av forholdsmessighetsvurderingen til politiet før de benytter tvangsmidler.

I Sverige gjelder et eksplisitt forbud i loven mot å etterforske anonyme kilder, og mediene har taushetsplikt for anonyme kilder.<sup>37</sup> Dette er blant annet et utslag av den svenske «meddelarfriheten» – en rettighet som følger av den svenske grunnloven og som beskytter retten til å levere ut opplysninger til medier med utgiverbevis. Denne rettigheten henger nært sammen med det objektive eneansvaret, som innebærer at det alltid vil være én person som kan holdes ansvarlig for innholdet.

Den svenske modellen blir jevnlig, særlig av mediene, trukket fram som et ideal og noe Norge burde kopiere. I debatten blir modellen gjerne omtalt som et fullstendig etterforskningsforbud mot anonyme kilder. Dette er ikke riktig. Forbudet inneholder flere unntak for såkalte «meddelarbrutt». For eksempel gjelder ikke forbudet for forsettlig tilsidesettelse av taushetsplikt og visse grove brudd på rikets sikkerhet (høyforræderi og spionasje).<sup>38</sup>

Det er også forskjeller i skjønnsutøvelsen mellom svensk og norsk rett som reflekterer ulike samfunnsstradisjoner. Mens idealet i Sverige er at domstolene ikke skal utøve skjønn og løsningen skal følge direkte av loven, er tradisjonen i Norge at domstolene blir overlatt et visst skjønn for å komme til rimelige og balanserte løsninger i hvert enkelt tilfelle.

En annen viktig forskjell er at de svenske grunnlovene ikke er teknologinøytrale. De gjelder derfor ikke automatisk for nettmedier og blogger. Disse må få utstedt et såkalt «utgivningsbevis» for å få samme beskyttelse som «tradisjonelle» medier.<sup>39</sup>

Den svenske modellen har blitt diskutert og forkastet i Norge flere ganger, og var tema i for-

<sup>31</sup> *Sanoma Uitgevers B.V. mot Nederland* (38224/03, 14. september 2010), avsnitt 92.

<sup>32</sup> HR 2015-2308-A avsnitt 63, jf. Aarli i artikkelen «Massemediens kildevern» inntatt i «Bevis i straffesaker – utvalgte emner» (2015) side 436, også lagt til grunn i Rt-2010-1381 avsnitt 50 og Rt-2013-1290 avsnitt 24.

<sup>33</sup> Høring – endringer i reglene om kildevern i straffeprosessloven og tvisteloven (2018). Justis- og beredskapsdepartementet.

<sup>34</sup> Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)* Kultur- og likestillingsdepartementet. Punkt 6.5.4; Innst. 249 L (2019–2020), *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*. Punkt 2.2.

<sup>35</sup> *Tillack mot Belgia* (20477/05, 27. november 2007), avsnitt 56–57, *Nordisk Film og TV AS mot Danmark* (40485/02, 8. desember 2005). Europarådets ministerkomité No. R (2000) 7 punkt 6.

<sup>36</sup> Straffeprosessloven (1981) § 170 a.

<sup>37</sup> Mer om svenske systemet her: Prop. 1975/76:204 om endringer i grunnlagsregleringen av trykfrriheten, punkt 7.3 <https://lagen.nu/prop/1975/76:204#S7-3> og SOU 2017:41 *Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd*, kap. 3.

<sup>38</sup> Trykfrrihetsförordning (TF) (1949:105) 7 kap 22 §, TF 3 kap 5 §. Mer om det svenske kildevernet: SOU 2010:68 *Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller*, kap. 5.3.3.

<sup>39</sup> Kulturdepartementet (2018). *Høringsnotat. Forslag til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier*, punkt 5.2.4 -5.2.5.



bindelse med Stortingets behandling av medieansvarsloven i 2020. Her avviste et flertall i familie- og kulturkomiteen at det var behov for et system for kildevern som det svenske, spesielt når det kom til etterforskningsforbudet. Flertallet mente at det var uklart både hvor godt de svenske reglene fungerer og hvor langt de rekker. Flertallet viste videre til Justis- og beredskapsdepartementets påpekninger om at det vil være vanskelig å avgrense et eventuelt etterforskningsforbud i norsk rett på en slik måte at man unngår uklarheter og urimelige konsekvenser. Et mindretall i komiteen ønsket en utredning, og viste til innspill fra presseorganisasjonene Norsk Journalistlag og Norsk Presseforbund. Mindretallet påpekte at en kildes tillit til at journalisten ikke vil røpe vedkommendes identitet vil være sårbar dersom man risikerer at myndighetene likevel kan avdekke den.<sup>40</sup>

Et sentralt spørsmål er hvorvidt etterforskning av kilder er et problem i Norge. Kommisjonen har ikke funnet noen systematisk oversikt over praksis som kan gi grunnlag for å vurdere dette. Samtidig finnes flere enkeltteksempler på at offentlige organer setter i gang interne undersøkelser i saker der opplysninger er gitt videre til pressen. Dette skjedde for eksempel i 2021 da Aftenposten hadde fått tilgang til og publiserte graderte dokumenter om våpeneksport.<sup>41</sup> I 2018 valgte en kommune å anmelde lekkasje av hemmelige sakspapirer.<sup>42</sup> I tillegg mottar spesialenheten flere saker i året som gjelder lekkasjer fra politiet til mediene.<sup>43</sup> Ingen av disse er prøvd rettslig. Det er derfor ikke grunnlag for å fastslå at disse er eksempler på inngrep i kildevernet. Dette er likevel saker som i samfunnsdebatten har aktualisert problematikken og som kan skape frykt for kildejakt og kildevernets stilting.

Kildevernet påvirkes også av den raske teknologiske utviklingen og påfølgende utvidelser i myndighetenes fullmakter til å drive innsamling

### Boks 12.3 Beslagleggelse av filmmateriale

I forbindelse med etterforskning av en mulig terrrorsak, tok politiet i 2015 beslag i upublisert filmmateriale hjemme hos dokumentarfilmskaper Ulrik Imtiaz Rolfsen. Filmskaperen arbeidet med en dokumentar som skulle belyse hvorfor norske borgere lar seg verve som fremmedkrigere i Syria, og hadde gjort filmopptak av personer som politiet etterforsket. Politiet mente materialet inneholdt viktige bevis.

Høyesterett var enig i at det forelå vektige samfunnsinteresser som tilsa at politiet skulle få tilgang til materialet, men kom likevel til at beslagleggelsen var i strid med kildevernet og måtte oppheves. Høyesterett viste til at opptakene tilhørte et filmprosjekt som grep fatt i et sentralt og presserende samfunnsproblem hvor allmenheten og myndighetene hadde behov for kunnskap og innsikt. Informasjonen var gjort tilgjengelig fordi journalisten hadde en særlig og tillitsbasert tilgang til et lukket islamistisk miljø. Politiet hadde heller ikke godtgjort at filmmaterialet var av «vesentlig betydning for sakens oppklaring».

Kjennelsen ble kåret til den beste rettsavgjørelsen i verden i 2015 av Columbia University i New York som blant annet skrev følgende i sin begrunnelse: «I motsetning til den omfattende internasjonale tendensen til å ofre ytringsfriheten i krisetider, anerkjenner denne kjennelsen den avgjørende betydningen av en fri presse».

Kilde: Kierulf, A. (2016) Rolfsen-saken: Høyesterett som kildevernets rettsavklarer, *Kritisk juss Vol 42, utg. 1*, 55–61. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2016-01-05>

<sup>40</sup> Innst. 249 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*. Punkt 2.2.

<sup>41</sup> Nyrud, I. & Tryggestad, D.I. (2021, 23. november). Jakt på journalisters anonyme kilder må bli forbudt. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/0GgpzE/jakt-paa-journalisters-anonyme-kilder-maa-bli-forbudt>

<sup>42</sup> Aarli-Grøndalen, R. (2018, 21. juni) Politijakt på aviskilde. *Journalisten*. <https://journalisten.no/oppdal-kommune-kildevern-lokalavis/politijakt-pa-aviskilde-kommunen-anmelder-lekkasje/323592>

<sup>43</sup> Spesialenheten for politisaker, 2022. *Avgjørelser. Søkeresultat for «lekkasje»*. Hentet ut 1. juni 2022 fra <https://www.spesialenheten.no/?s=lekkasje&id=2977>

og lagring av data. Dette redegjøres nærmere for i kapittel 7.5.2 om internett som infrastruktur for ytringsfriheten.

### 12.3.4 Medienes særlige plikter

#### 12.3.4.1 Redaktøransvar

De fleste medier har en ansvarlig redaktør – en redaktør som er ansvarlig for alt innhold. Redaktøren skal lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Medier som er omfattet av medieansvarsloven, er forpliktet til å ha en redaktør som er ansvarlig for innholdet. Med dette følger også et særlig ansvar for publisert redaksjonelt innhold og markedsføring. Hovedregelen er at redaktøren har det fulle og hele ansvar selv om redaktøren ikke personlig har godkjent den aktuelle publiseringen. En redaktør kan ikke straffes hvis det kan godtgjøres at vedkommende ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen.<sup>44</sup>

Et hovedmål da Stortinget vedtok ny medieansvarslov i 2020, var å tydeliggjøre redaktøransvaret og å gjøre loven teknologinøytral. Ved å pålegge redaktøren et strengere ansvar for innholdet enn det som ellers ville følge av alminnelige lovregler, ønsket man å skape insentiver for seriøs ledelse og kontroll av redaksjonelle medier basert på journalistetiske normer og prinsipper.<sup>45</sup>

I forbindelse med innføringen av den nye medieansvarsloven ble mange spørsmål knyttet til ansvarsregulering og redaksjonell frihet diskutert og utredet. Kommisjonen har derfor valgt å ikke gå nøye inn i diskusjoner knyttet til disse. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om det bør gjøres rettslige endringer i redaktørenes ansvar for kommentarfeltene.

#### 12.3.4.2 Ethiske regler

Medienes særlige ansvar er også uttrykt gjennom bransjens etiske regler. «Vær Varsom-plakaten» gjelder for medier som er tilsluttet den norske selvdømmeordningen.

Presseetikken skal beskytte enkeltpersoner og samfunnet mot etiske overtramp fra mediene. Presseetikken er ikke en del av loven, men er anerkjent av EMD og Høyesterett som et relevant moment i en avveining mellom ytringsfrihet og andre hensyn, når journalister innhenter eller videreformidler informasjon.<sup>46</sup>

Ethiske regler for pressen er ikke et særnorsk fenomen. Innholdet i dem, og innretningen av systemer for å håndtere etikken, varierer fra land til land – i den grad det overhodet finnes felles

etiske regler. Mens Norges ordning følger av regler og avtaler bestemt av bransjen selv, er det for eksempel større juridiske innslag i Sverige og Danmark, både når det kommer til sammensetning i organet som skal forvalte etikken, og plikten til å følge god presseskikk.

I Norge er de aller fleste redaktørstyrte medier tilsluttet selvdømmeordningen «Pressens Faglige Utvalg» (PFU). Dette er en frivillig ordning etablert og finansiert av pressen selv. For at et redaksjonelt medium skal kunne klages inn til PFU, må det være tilknyttet Norsk Presseforbund (NP).<sup>47</sup>

Tall fra 2021 viser at omtrent halvparten av klagenes som har gjennomgått full behandling i PFU har fått medhold, mens litt over 29 prosent har fått medhold, om man inkluderer klager som får såkalt forenklet behandling.<sup>48</sup>

En studie fra 2001 konkluderte med at journalister har stor respekt for PFU og deres avgjørelser, og at journalister ser på PFU som et organ med betydelig integritet og autoritet. En bacheloroppgave fra Universitetet i Stavanger basert på undersøkelser av 66 aviser og kringkastingssjasjoner, viste at fellelser ofte (i 82 prosent av fellelsene) førte til konkrete endringer i redaksjonens rutiner. Av disse endringene var 31 prosent av vesentlig karakter.<sup>49</sup>

PFUs vurderinger er toneangivende for den pressefaglige, men også den allmenne, debatten om pressens publisistiske avgjørelser. Det norske presseetiske systemet står sterkt i mediebransjen og pressens etiske regler har bred oppslutning.

Flere redaksjoner velger å publisere en årlig redaksjonell rapport, som er redaktørens egen vurdering og evaluering av året som har gått, der både suksesser og feil blir gjennomgått, herunder eventuelle presseetiske brudd. Ofte inviteres lesere inn for å diskutere og si sin mening om redaktørens blikk.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> Medieansvarsloven (2020). *Lov redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.* (LOV-2020-05-29-59), § 2 og § 9.

<sup>45</sup> Innst. 249 L (2019–2020). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*, punkt 1.1.

<sup>46</sup> *Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge* (21980/93, 20. mai 1999, storkammer), avsnitt 65, *Armellini mfl. mot Østerrike* (14134/07, 16. april 2015), avsnitt 39; HR-2014-445-A avsnitt 109.

<sup>47</sup> Felles paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten

<sup>48</sup> *Forenklet behandling* betyr klager som åpenbart ikke fører fram og derfor ikke går til full behandling. Statistikk fra Norsk Presseforbund, hentet ut 14.06.2022: <https://presse.no/pfu/statistikk/>.

<sup>49</sup> White, A. (2015) Transparently ethical and setting standards that win media respect. Omdahl, S.E, *The trust factor. An EJN Review of Journalism and Self-regulation.* (37–43) s 42. <https://ethicaljournalismnetwork.org/trust-factor-ejn-review-of-journalism-and-self-regulation>

<sup>50</sup> Eksempel: VGs årsoppgjør, publisert 31. desember 2021. <https://www.2021.vg.no/>

### Boks 12.4 Kildeutvalget

I 2019 satt Norsk Presseforbund ned et utvalg som skulle se nærmere på pressens forhold til kildene. Granskningen ble utløst av en konkret sak der VG hadde publisert et sitat fra en kilde som i ettertid nektet for å ha uttrykt seg slik. Sitatet var gjengitt sammen med en video som, sammen med sitatet, ga et inntrykk kilden mente det ikke var dekning for. Saken fikk umiddelbare politiske konsekvenser for Apolitiker Trond Giske.

Mandatet for granskningen var å se nærmere på flere forhold ved mediens kildebruk i et presseetisk perspektiv. Utvalget avdekket alvorlige svakheter i pressens metoder for omgang med kilder og viste at variasjonene i oppfatningen av hva et sitat er, og hvor mye man kan endre avgitte uttalelser, var urovekkende store. Utvalget var også kritisk til at det manglet en felles bransjenorm for håndtering av kilder, og at det manglet føringer fra redaksjonell ledelse på et så viktig område som kildekontakt og sitering.

Kilde: Omdal, S.E., m.fl., 2019 «*Sa hun virkelig det?*» *Medienes forhold til kildene, Rapport fra Kildeutvalget oppnevnt av Norsk Presseforbund, 2019.*

### Boks 12.5 En global presseetikk

Hva er troverdig informasjon? Hva er en troverdig kilde? Disse spørsmålene er brennbare verden over og det er krevende å orientere seg i den digitale informasjonsflommen. Gjennom Journalism Trust Initiative forsøker organisasjonen Reportere uten grenser (RSF) å utvikle en global standard for presseetikk og troverdighet hos avsendere av informasjon.

RSF har sammen med rundt 120 eksperter og bransjeaktører verden over (blant andre NRK) utviklet et sett på rundt 200 indikatorer som skal brukes til å sertifisere troverdige mediebedrifter. Mediene som slutter seg til ordningen, fyller først ut en egenrapportering på indikatorene. Rapportene undersøkes av sertifiseringsorganer (etter samme modell som for eksempel ISO-sertifisering i andre bransjer). Mediene får da en sertifisering av at de er et troverdig medium.

Denne sertifiseringen kan brukes av sosiale medier-plattformer for å indeksere og promotere troverdig innhold, av annonsører for å vurdere hvor de skal bruke penger, av brukere som skal vurdere ulike nyhetskilder og av myndigheter når de vurderer subsidier eller særrettigheter. Programmet ble lansert høsten 2021.

Kilde: <https://www.journalismtrustinitiative.org/>

## 12.4 Endrede rammebetingelser for journalistikken

Hvis noen i Norge ville se på levende bilder på 1970-tallet, for eksempel utpå kvelden 3. oktober 1978, fantes kun én mulighet: NRK fjernsyn og Fjernsynsteaterets oppsetning av det sosialrealistiske dramaet «Ripsvin og reinlender». I dag er det umulig å tallfeste hvor mange muligheter det til enhver tid finnes for å konsumere levende bilder eller annet medieinnhold. Hele verden er tilgjengelig, døgnet rundt.<sup>51</sup>

Eksemplet viser at medielandskapet i løpet av noen tiår er blitt grunnleggende endret. I det følgende gis en kort skisse av hvordan teknologiske endringer har skapt nye rammebetingelser for

kvalitetsjournalistikken, samt hva som kan være konsekvensene av dette.

### 12.4.1 Drivere bak medieutviklingen

Istedenfor produksjon, distribusjon og konsum av fysiske eksemplarer, er mediene nå grunnleggende digitale.<sup>52</sup> Dermed ligger forholdene til rette for sammensmelting av tjenester, apparater, nettverk og markeder. All slags innhold kan i prinsippet distribueres og konsumeres samme sted, hvor som helst, gjennom samme kanaler. Etter spørsele etter type innhold er endret på kort tid, det samme gjelder presentasjon og forretnings-

<sup>51</sup> Eksempelet er hentet fra denne forskningssammenfatningen: Institutt for Samfunnsforskning (2021) *Digitalisering og mediens samfunnsrolle*. <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2021/hva-er-mediens-rolle-i-den-digitale-offentlighete.html>

<sup>52</sup> Det følgende avsnittet er i stor grad basert på Mediemangfoldsutvalget, NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Kultur- og likestillingsdepartementet, s.63ff.



modeller. Mediebransjen har gjennomgått en omfattende omstrukturering.

Med komprimeringsteknologi og fast og trådløst bredbånd med høy kapasitet kan digitale signaler strømmes effektivt til ulike enheter. Særlig har de såkalte smarttelefonene blitt hovedkilde for nordmenns mediekonsum, enten det er tekst, levende bilder eller lyd.

Forskjellene mellom ulike typer innholdsleverandører er derfor visket ut. Aviser er blitt tv- og radiohus, kringkastingen er blitt et skriftlig medium. Nye aktører er blitt store på distribusjon av innhold (sosiale medier) og flere globale aktører kjemper om hele verdikjeden, fra produksjon til distribusjon og salg (Netflix m.fl.) – inkludert produksjon med nasjonalt tilsnitt.<sup>53</sup>

Med digitaliseringen av verdikjeden har manuelle operasjoner og valg blitt automatisert. Flere mediehus lar roboter lage innhold. Kunstig intelligens og maskinlæring brukes i utstrakt grad for å tilpasse distribusjon av innhold til personlige preferanser, enten det er journalistikk eller reklame. Mange medieselskaper tilbyr i dag personaliserte nyheter ved hjelp av anbefalingssystemer som analyserer brukeratferd og estimerer brukernes interesse for nyhetsartikler de ikke har lest.

Personaliserte nyheter omfatter også bruker-tilpassede forsider. Det vil si at den forsiden brukeren ser, avhenger av hva vedkommende tidligere har lest, sett eller gått inn på. Visningen tilpasses slik at tilsvarende eller relaterte saker løftes fram, saker som ikke er lest før eller at tilbudet tilpasses andre kriterier.<sup>54</sup>

#### 12.4.2 Endret inntektsbilde

Teknologiutviklingen har endret de økonomiske rammevilkårene for norske medier. Konkurransen om folks oppmerksomhet har økt, norske medier konkurrerer ikke bare mot hverandre, men mot innhold og innholdsleverandører fra hele verden. Det er en større kamp om inntektene.

Forretningsmodellen for sosiale medier-selskaper og søkemotorer er stort sett den samme: De samler inn og analyserer informasjon om bru-

kerne for å selge reklame tilpasset den enkelte.<sup>55</sup> Norske mediehus kom senere i gang enn plattform-selskapene med innhenting og analyse av data basert på mediebruken, men har etter hvert forsøkt å konkurrere med internasjonale aktører om å selge tilpassede annonser og tjenester. Volumet og detaljnivået i kartlegging på tvers av nettsider og plattformer som de internasjonale teknologiselskapene foretar, gjør konkurransen krevende.

Før nettavisene ble etablert, utgjorde reklameinntekter typisk 60–80 prosent av inntektene til en avis.<sup>56</sup> Dette markedet er langt på vei overtatt av sosiale plattformer og søkemotorer, særlig Facebook og Google. I 2020 hadde de to selskapene bak disse plattformene alene dobbelt så høye annonseinntekter i Norge som alle de redaktørstyrte norske mediene til sammen.<sup>57</sup> Offentlige organer, stat, fylker og kommuner er med på å øke disse inntektene ved å bruke Facebook og andre sosiale medier til å spre eget innhold, annonser og sponset innhold. Det finnes ingen samlet oversikt over hvor mye det offentlige bruker på dette. En uformell undersøkelse gjennomført av Aftenposten i 2018 viste at departementenes bruk av penger på sosiale medier, var økende.<sup>58</sup>

Da avisenes nettutgaver ble etablert, valgte svært mange mediehus å publisere større eller mindre deler av innholdet gratis. I begynnelsen ble nettet sett på som et gratis supplement til papiravisen. Etter hvert ble motivet å sikre seg brukeropplutning for å kunne ta bedre betalt for reklame. Også dette viste seg lite bærekraftig fordi de store internasjonale aktørene gikk inn i samme marked. De siste årene har de fleste mediehus innført betalings- og innloggingsløsninger på nettet.

Majoriteten av Norges mer enn 220 aviser har nettutgaver med betalingsløsninger, og majoriteten av dem som sier at de betaler for nettaviser, abonnerer på lokale og regionale nettaviser

<sup>55</sup> Se kapittel sju for mer utførlig beskrivelse.

<sup>56</sup> Bakke N.A, Rasmussen S. & Barland J. (2021). Digital transformasjon og paradigmeskifte i avisbransjen – hvordan kan tradisjonelle aviser lykkes? (F) *Magma, utgave 6*. <https://nye.econa.no/faglig-oppdatering/medlemsbladet-magma/6-2021/digital-transformasjon-og-paradigmeskifte-i-avisbransjen-hvordan-kan-tradisjonelle-aviser-lykkes/>

<sup>57</sup> Medietilsynet (2021). *Økonomien i norske aviser 2016–2020*: 210922-oppdateret-avisenes\_ekonomi\_2016-20.pdf (medietilsynet.no)

<sup>58</sup> Elnan, T.S. (2018, 5.mai). Norske myndigheter betaler Facebook mer og mer for å spre innlegg. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/vm1jE4/norske-myndigheter-betaler-facebook-mer-og-mer-for-aa-spre-innlegg>

<sup>53</sup> Mediedistribusjon er blitt noden i verdiskapingsprosessen, som det uttrykkes i denne artikkelen: Kalsnes, B. og Pettersen, L. (2019). Algoritmer, analysedata og automatisering i det digitale medielandskapet – en avledningsmanøver. *Norsk medietidsskrift* (26/1). s 1–10. <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2019-01-01>

<sup>54</sup> Dyrnes Svendsen, R., Gulla, J.A. og Frøland, J (2019). Anbefaling av nyhetsinnhold i praksis Fra algoritmer til personaliserte nyheter. *Norsk medietidsskrift* (26/1). s 1–22 <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2019-01-04>

(64 %).<sup>59</sup> Brukerinntektene har stadig økt. Nordmenn har relativt sett høy betalingsvillighet for digitale nyheter.<sup>60</sup> Siden 2015 har brukerinntekter vært viktigere for avisene enn annonseinntekter. Samtidig var inntektene fra papiraviser i 2020 fortsatt større enn de digitale inntektene: 64 mot 36 prosent (i 2016 var forholdet 82–18). Totalt økte inntektene fra nettavisene med nesten 90 prosent fra 2016 til 2020. Inntektene fra de papirrelaterte produktene falt med rundt 25 prosent den samme perioden.<sup>61</sup>

Veksten i brukerinntekter har vært langt mindre enn fallet i annonseinntekter.<sup>62</sup> Likevel har bransjen som helhet fortsatt å være lønnsom. Samlet sett hadde norske aviser en driftsmargin på 6,1 prosent i 2020. 197 av 221 aviser gikk med overskudd etter støtte (90 prosent av alle avisene). Dette tallet har økt jevnt de siste årene.<sup>63</sup>

Omfattende kutt, innsparinger og omstruktureringer er viktige årsaker til overskuddene. Det er blitt færre journalister i Norge de siste årene. Norsk journalistlags medlemstall var på sitt høyeste i 2008, med drøyt 9 700 medlemmer. I 2021 hadde NJ knappe 7 900 medlemmer. Trenden har snudd den siste tiden. Flere mediehus ansetter igjen, etter flere år med sluttpakker og oppsigelser.<sup>64</sup>

Også for opplagstall har trenden snudd. Etter mange år med fallende opplag, har avisenes opplag steget de siste årene. I 2021 var det digitale opplaget for første gang større enn papirsalget.<sup>65</sup> Fra 2018 til 2022 vokste de digitale opplagstallene med 71 prosent i bransjen som helhet.<sup>66</sup>

For mange medier er mediestøtte, og hovedsakelig produksjonstilskudd, en viktig del av inntektsgrunnlaget. I 2022 mottok Medietilsynet 163 søknader om produksjonstilskudd, derav 16 nye søkere. Produksjonsstøtten, som i 2022 var på 390 millioner kroner, skal gå til medium i markeder som er for små til å være bærekraftige, og for medium som er et alternativ til de ledende medier i større markeder, såkalte nisjemedier.<sup>67</sup> I tillegg fordeles årlig innovasjonsstøtte, støtte til samiske aviser og distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Samlet skal dette bidra til å styrke det norske mediemangfoldet.<sup>68</sup>

### 12.4.3 Endringer i journalistikken

At det er færre journalister i dag enn det var for ti-tolv år siden, har betydning for den journalistiske kvaliteten og kvantiteten. Mediene har i større grad enn før blitt tvunget til å prioritere. I noen tilfeller har dette bidratt til bedre prioriteringer, at mindre relevant stoff velges bort og at redaksjonelle valg er mer gjennomtenkte. Men det har også ført til færre spesialister som jobber med ett eller noen få saksfelt over tid, og det er relativt sett flere all-roundere blant journalistene.

Samtidig har den teknologiske utviklingen endret hvordan journalistikken blir til, oftest til det bedre. Tidligere bedrev mediene enveiskommunikasjon. Nå blir journalistikken i større grad utviklet gjennom interaksjon mellom journalister, redaktører, kilder og brukerne.<sup>69</sup> Sammen med nye forretningsmodeller og flere muligheter til å kartlegge brukeradferd, har dette gitt mediene større kunnskap om mediebrukere, og dermed også økt oppmerksomhet på dem.

Folk flest kan nå kommentere og dele innhold. Journalister diskuterer saker med brukerne på nett og kan også involvere dem i det journalistiske forarbeidet. De får innspill og tips, samt hjelp til å

<sup>59</sup> Olsen, R.K. (2021). The Value of Local News in the Digital Realm – Introducing the Integrated Value Creation Model. *Digital Journalism*. *Digital Journalism, Volume 9, Issue 6*. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1912623>

<sup>60</sup> Norge lå høyest blant de 46 landene som ble undersøkt av Reuters Institute i 2021: 45 prosent sa de var villige til å betale for nyheter på nettet. Bjørgan, J. & Moe, H. (2021) *Digital News Report – Norway*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021/norway>

<sup>61</sup> Medietilsynet (2021). *Økonomien i norske aviser 2016–2020*, s. 10. 210922-oppdater-avisenes\_økonomi\_2016-20.pdf (medietilsynet.no)

<sup>62</sup> Utviklingen fra 2006 til 2019 analyseres i detalj i denne artikkelen: Olsen, R.K., Kalsnes, B. og Barland, J. (2021). Do Small Streams Make a Big River? Detailing the Diversification of Revenue Streams in Newspapers' Transition to Digital Journalism Businesses, *Digital Journalism*. 7. oktober. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21670811.2021.1973905>

<sup>63</sup> Medietilsynet (2021). *Økonomien i norske aviser 2016–2020*, s. 10.

<sup>64</sup> Henriksen, A. (2020, 13. januar) Større optimisme i Medie-Norge: Over 100 journalister blir ansatt. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/naPjVo/stoerre-optimisme-i-medie-norge-over-100-journalister-blir-ansatt>

<sup>65</sup> Mediebedriftenes Landsforening (2021, 21. september). *Det heldigitale opplaget utgjør nå over halvparten av totalopplaget* <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2021/det-heldigitale-opplaget-utgjor-na-over-halvparten-av-totalopplaget/>

<sup>66</sup> Mediebedriftenes Landsforening (2022). *Opplagsveksten fortsetter – det digitale opplaget har økt med 71 prosent på 4 år*. <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2022/opplagsveksten-fortsetter-det-digitale-opplaget-har-okt-med-71-prosent-pa-4-ar/>

<sup>67</sup> Medietilsynet. (8. april 2022). *16 nye aviser har søkt mediestøtte i år*. <https://www.medietilsynet.no/nyheter/aktuelt/16-nye-aviser-har-sokt-mediestotte-i-ar/>

<sup>68</sup> Medietilsynets nettside: <https://www.medietilsynet.no/mediestotte/>

<sup>69</sup> Bjerke, P, Fonn, B.K & Mathiesen B.R. (red) (2019) *Journalistikk, profesjon og endring*. Orkana akademisk.

spres redaksjonelt innhold og sette dagsorden.<sup>70</sup> Lesere kan korrigere, stille kritiske spørsmål til redaksjonen og kreve svar på redaksjonelle vurderinger og publiseringer, som igjen kan være skjerpene for journalister og bedre kvaliteten i journalistikken. Nettpubliserings åpner for flere virkemidler for å presentere journalistikk og innholdet kan spres og deles på flere steder.<sup>71</sup>

Journalistikk på nett står kvalitativt ikke tilbake for journalistikk på papir. Kritikkk har likevel vært reist om at krav til raske og løpende publiseringer og oppdateringer samt behovet for å skape annonsinntekter gjennom klikk, går ut over dybdejournalistikken. Bekymringen later til å ha dempet seg i takt med at nettet er blitt den primære distribusjonsformen for journalistikk og at dokumentarer og avsløringer har funnet egnede arenaer og form digitalt. Større vekt på betalingsløsninger har også påvirket den digitale journalistikken positivt. I dag er lojale abonnenter et viktigere mål enn kjøppe sidevisninger for de fleste norske medier.

#### 12.4.4 Endringer i mediemangfoldet

For at innbyggerne skal kunne ta informerte politiske valg, må de ha tilgang til informasjon om ulike temaer. Ulike stemmer, meninger og perspektiver må slippe til. Derfor er mangfold et sentralt mål for mediepolitikken.<sup>72</sup> Infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 innebærer at det er et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier. Dette har avgjørende betydning for et vel fungerende demokrati og for ytringsfriheten.

Det er vanlig å snakke om tre typer mangfold i vurderinger av mediebildet: Avsender-, innholds- og bruksmangfold.<sup>73</sup> Med internett er det blitt et langt større mangfold langs alle disse aksene: Nordmenn har tilgang til langt flere kilder og mye mer innhold enn før, og vi konsumerer langt mer enn «ripsvin og reinlender» fra 1978 en lørdagskveld.

Økt konkurranse fra utlandet og ikke-redigerte medier har skapt en bekymring for forretningsgrunnlaget for norske redigerte medier, og dermed det norske mediemangfoldet. En typisk bekymring har vært frykten for avisdød.<sup>74</sup> Denne har ennå ikke slått til i Norge. I 2002 hadde vi 217

aviser som kom ut én eller flere ganger i uken. Ved starten av 2021 var tallet 215.<sup>75</sup>

Det norske mediemangfoldet ble grundig utredet av Mediemangfoldsutvalget i 2017 og undersøkes årlig gjennom Medietilsynets mediemangfoldsregnskap.<sup>76</sup> Medietilsynet konkluderer i sine 2020/21-rapporter med at det er et godt bruksmangfold i Norge. Samtidig øker eierkonsentrasjonen. Færre aviser står utenfor et konsern, det vil si at noen få eier en stadig større markedsandel. Schibsted, Amedia og Polaris Media er de tre største eierne, og hadde i 2019 en samlet eierandel på 71 prosent av avisopplaget i Norge.

Samlet sett har befolkningen bred tilgang til infrastruktur som bredbånd, radio og TV. Store deler av befolkningen bruker et mangfold av medier, både til nyheter og underholdning. Interessen for nyheter er stor. Tilsynet konkluderer også med at Norge har et mangfold av medier både nasjonalt og lokalt. Avis- og radiomarkedet kjennetegnes av en desentralisert struktur med mange medietilbydere en rekke steder i landet.<sup>77</sup>

#### 12.4.5 Blindsoner og representasjon

Det finnes både geografiske og tematiske blindsoner i det norske medielandskapet. Enkelte temaer blir sjelden belyst. Hvor god mediedekningen er i ulike områder varierer, og noen stemmer kommer sjelden til orde.

Ifølge Medietilsynet hadde Norge i 2021 anslagsvis flere enn 60 geografiske blindsoner i form av kommuner med svak eller usystematisk journalistisk dekning.<sup>78</sup> Riksmediene beskyldes jevnlig for å ikke belyse viktige samfunnsområder utenfor de større byene, og for at Nord-Norge går under radaren for de fleste riksmedier.<sup>79</sup> Nord-

<sup>70</sup> Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*. Kultur- og likestillingsdepartementet. Punkt 3.2.

<sup>71</sup> Se også NOU 2017: 7, punkt. 7.3.4.

<sup>72</sup> Kvalheim, N. & Sjøvaag, H. (2016) *Journalistikkens blindsoner*. Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfoldsutvalget.

<sup>73</sup> Se Mediemangfoldsutvalget, NOU 2017: 7, kapittel 3.3.

<sup>74</sup> Folkestad, S. (2009, 25. juni) Frykter tabloid-død. *NHH*. <https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/eldresaker/2009/juni/frykter-tabloid-dod/> Adresseavisen. (2017, 3 april). Mållagslederen frykter avisdød på bygda. <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/i/759A5v/mallagslederen-frykter-avisdod-pa-bygda>

<sup>75</sup> Martinsen, L. (2019, 9. mai). *Forsker avviser avisdød*. *Forskning.no*. <https://forskning.no/media-medieviten-skap-ntb/forsker-avviser-avisdod-i-norge/1334405-2021-tall> her: Høst, S. (2021). *Avisåret 2020. Papiraviser og betalte nettaviser*. Rapport nr. 108/2021. y

<sup>76</sup> NOU 2017: 7 og Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og arm-lengdes avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*.

<sup>77</sup> Medietilsynet (2021). *Mediemangfoldsregnskapet 2020*, side 7 og 23.)

<sup>78</sup> Medietilsynet (2021). *NRKs bidrag til mediemangfoldet*.

<sup>79</sup> Nord universitet. (2015, 9. februar). *Navlebeskuende kommentatorer i riksmmedia* <https://www.nord.no/no/aktuelt/popularvitenskap/Sider/Navlebeskuende-kommentatorer-riksmedia.aspx>

Norge har heller ikke et stort mediehus som kan bøte på den manglende oppmerksomheten fra rikspresen.

I en undersøkelse fra 2016 ble smugling/traficking, vinningsforbrytelser, sosialsektoren, teknologi og kongehuset trukket fram som tematiske blindsoner. Kun én prosent av alle nyhetssaker i Norge handlet om internasjonal politikk (inkludert EU), tre prosent om helse- og sosialspørsmål og litt over én prosent om klima og miljø, viste undersøkelsen.<sup>80</sup>

Medienes kilder og intervjuobjekter gjenspeiler ikke nødvendigvis mangfoldet i samfunnet. Et forskningsprosjekt fra 2019 av lokale og regionale medier avdekket svak representasjon i mediene av innvandrere, funksjonsnedsatte, homofile og lesbiske. Barn og eldre mennesker blir i mindre grad framstilt og representert i mediene. Fattige er en annen gruppe som sjelden slipper til som kilder og intervjuobjekter i mediene.<sup>81</sup>

Innad i mediebransjen har den totale andelen kvinnelige ansatte gått jevnt oppover, med 47 prosent kvinner i redaksjonelle virksomheter i 2021. Over halvparten av mediebedriftene sa i en studie samme år at de er lite tilfredse med det flerkulturelle mangfoldet de har i dag. En av fire sier de i stor grad jobber for å øke denne delen av mangfoldet.<sup>82</sup> NRK har siden 2015 hatt som mål at én av tre som ansettes skal ha flerkulturell kompetanse.<sup>83</sup>

#### 12.4.6 Alternative medier og nisjemedier

Et utviklingstrekk ved dagens mediebilde er framveksten av medier utenfor de etablerte nyhetsredaksjonene. Noen av disse blir i samfunnsdebatten betegnet som «alternative medier». Uttrykket brukes gjerne for å beskrive medier som har en klar politisk agenda og som ønsker å

være et korrektiv til de etablerte mediene og det de selv definerer som «eliten».<sup>84</sup>

Flere av disse, som Document.no, Resett og blogggen HRS og Steigan.no, har ofte vært i toppen blant medier som oppnår flest delinger i sosiale medier per artikkel. I 2020 var Document.no og Resett nummer seks og sju på listen over norske medier med flest interaksjoner (delinger, kommentarer, likes osv.) i Norge, større enn for eksempel Aftenposten.<sup>85</sup> De fleste av disse mediene skriver i stor grad om temaer som innvandring og islam og målbærer en populistisk kritikk av «elitene», mediene og av etablert politikk. De som i hovedsak bruker alternative nyheter på nett, har ofte lavere tillit til nyhetene for øvrig.<sup>86</sup>

Også andre typer nye medier representerer alternativer eller supplement til de etablerte nyhetsredaksjonene. Det er kommet til en rekke nye nisjemedier i Norge de siste årene. Noen eksempler er bransjenettstedet Medier24 som skriver om mediebransjen, Rett24 som følger nasjonal og internasjonal rett, Subjekt i kultursektoren og Filter Nyheter som særlig dekker politisk ekstremisme, men også generelle nyheter. I tillegg finnes flere nyhetsblogger og podkaster som ligger utenfor det etablerte mediesystemet, men som har som ambisjon å fylle ut nyhetsbildet framfor å utfordre det slik «alternative medier» ønsker å gjøre.

I tillegg kan individuelle frilansere og journalistiske entreprenører bidra til å utfylle arbeidet i de etablerte redaksjonene, fordi de kan ha større faglig frihet og mulighet til fordyping enn ansatte journalister i pressede redaksjoner.<sup>87</sup>

#### 12.4.7 Allmennkringkasting

NRK og TV2s rolle og allmenne tilgjengelighet er sentral for å motvirke sosiale slagsider i informasjonstilgangen. Flere internasjonale studier trekker fram allmennkringkasteres viktige funksjon i

<sup>80</sup> Kvalheim, N. & Sjøvaag, H. (2016). Omdal, S. E. m.fl. (2013). *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Fritt ord.

<sup>81</sup> Nord universitet. (2019, 31. oktober). *Stor studie av lokal og regional journalistikk*. Forskning.no. <https://forskning.no/nord-universitet/stor-studie-av-lokal-og-regional-journalistikk/1584521> Olsen, J.S. & Wolff-Hansen, E.S. (2020, 4. mars). *Representasjon og mangfold i mediene*. Nasjonal digital læringsarena.

<sup>82</sup> MBLs mangfoldsundersøkelse 2021: *Nærmere målet om kjønnsbalanse – flerkulturelt mangfold settes på agendaen* (22.06.2021). <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2021/mbls-mangfoldsundersokelse-2021-narmere-malet-om-kjonnbalanse-flerkulturelt-mangfold-settes-pa-agendaen/>

<sup>83</sup> Medietilsynet (2021). *NRKs bidrag til mediemangfoldet 2021* s. 87. /

<sup>84</sup> Holt, K., Figenschou, T.U. & Frischlich, L. (2019). *Key Dimensions of Alternative News Media*. Digital Journalism. Volume 7, issue 7. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1973905>

<sup>85</sup> Dahlback, M.L. (2021, 17.juni). Her er ekkokammeret som gjør alternative medier til virale vinnere. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/0q4rw/her-er-ekkokammeret-som-gjor-alternative-medier-til-virale-vinnere>

<sup>86</sup> Figenschou, T.U. (2020, 4. februar) Nyhetsbruk, mistillit og mediekritikk i et medielandskap i rask endring. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-01-12>

<sup>87</sup> Deuze, M & Witschge, T. (2017) Beyond journalism: Theorizing the transformation of journalism. *Sage. Journalism*. Volume 19 issue: 2, page(s): 165–181. <https://doi.org/10.1177/1464884916688550>

samfunnet, og det pekes på en klar sammenheng mellom sterke allmennkringkastere og innbygges allmennkunnskap.<sup>88</sup> Også Mediemangfoldsutvalget framhevet betydningen av en sterk offentlig finansiert allmennkringkaster i Norge.

I Norge er NRK en sterk allmennkringkaster som mottar over seks milliarder kroner i årlig støtte. NRK Sápmi er en samisk divisjon i NRK med særskilt ansvar for produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter, drama og annet medieinnhold til den samiske befolkningen.

NRK eies av staten, men er sikret uavhengighet formelt gjennom flere lover, vedtekter og NRK-plakaten, og i praksis gjennom politikere som forholder seg til armlengdes avstand-prinsippet og som respekterer NRKs autonomi. Det har i flere omganger vært diskutert å formalisere denne uavhengigheten ytterligere. I 2016 konkluderte Kulturdepartementet med at det ikke ville gi noen tydelige gevinster å endre organisasjonsformen, ettersom uavhengigheten er sikret i loven og folk flest hadde tillit til NRK og NRKs uavhengighet.<sup>89</sup>

Mediemangfoldsutvalget mente i 2017 at statens direkte eierskap til NRK AS innebar en potensiell risiko for rollekonflikt og svekkelse av den redaksjonelle selvstendigheten og foreslo derfor å overføre eierskapet til NRK AS til en selvstendig stiftelse, der styret velges av Stortinget. Dette skulle sikre uavhengigheten gjennom størst mulig formell avstand mellom utøvende politikere og styringen av NRK.<sup>90</sup> NRK mener selv dagens styring fungerer godt, men er samtidig positiv til en omdanning for å være enda bedre rustet mot politiske skifter.<sup>91</sup>

TV 2 er en kommersiell tv-kanal som har forpliktet seg gjennom avtale med staten til å levere allmennkringkastingsinnhold. Dette innebærer blant annet plikt til å investere i nyheter, program for barn og unge, samt norsk film- og tv-drama. Ifølge avtalen må hovedredaksjonen og nyhetsredaksjonen være lokalisert minst 100 kilometer utenfor Oslo. Statsstøtten avhenger av hvordan TV 2 oppfyller rollen som allmennkringkaster.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> Humprecht, E., Esser, F. & Aelst, P. (2020). Resilience to Online Disinformation: A Framework for Cross-National Comparative Research. *Sage. The International Journal of Press/Politics*. (24. januar 2020). <https://doi.org/10.1177/1940161219900126>

<sup>89</sup> Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsetta NRK – Finansiering og innhaldsplikter*, punkt 5.1. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-332s/>  
NOU 2017: 7, punkt 8.3.1.1.

<sup>90</sup> Høring – NOU 2017: 7 NRKs høringsuttalelse av 22. juni 2017, s. 8.

#### 12.4.8 Kommentarfeltets historie

Pressen har et stort ansvar for å tilrettelegge for en bred, offentlig debatt. Siden 1996, da de første nettavisene åpnet for brukerkommentarer til artikler, har debatten om kommentarfeltene rullet fram og tilbake. Kontroll av innhold og brukere, anonymitet eller fullt navn, forhånds- eller etterhåndsmoderering har vært noen av stridsspørsmålene. Ifølge medieforsker Karoline Andrea Ihlebæk kan vi dele kommentarfeltets historie i Norge inn i tre faser:<sup>93</sup>

##### *Fase 1: Åpen debatt (1996–2011)*

Den første fasen på slutten av 1990-tallet var sterkt preget av oppfatninger om internettets demokratiserende potensiale og ønsket om bred deltakelse. Inspirert av ideer rundt folkejournalistikk (citizens' journalism) og lesernes avis, skulle diskusjonene fra kafé- og lunsjbordene løftes inn i nettavisene som uredigert debatt. Terskelen for å ytre seg var lav, deltakelse var et honnørord, og kommentarfeltene ble sett på som en unik måte å styrke kontakten og lojaliteten til brukerne.

Anonymitet ble akseptert, men det var stor diskusjon rundt redaktøransvaret. Skulle redaktøren ha tilsvarende ansvar for ytringer i kommentarfeltene som for avisen, hvor innhold ble vurdert før det ble satt på trykk? Eller burde redaktørene vurdere kommentarene etter at de ble publisert i kommentarfeltet? Uenigheten var stor, men i 2001 ble punkt 4.17 innført i Vær Varsom-plakaten, som i praksis åpnet for at redaksjoner kan velge:

4.17. Dersom redaksjonen velger ikke å forhåndsredigere digitale meningsutvekslinger, må dette bekjentgjøres på en tydelig måte for de som har adgang til disse. Redaksjonen har et selvstendig ansvar for så snart som mulig å fjerne innlegg som bryter med god presse-sikk.

Forhåndsredigering, altså redaksjonell kvalitetskontroll av kommentarfeltene, ble i praksis ikke innført hos norske nettaviser i denne fasen.

<sup>92</sup> Medietilsynet (2021, 14 juni). TV 2s allmennkringkastingsoppdrag. <https://www.medietilsynet.no/tv-film-radio/allmennkringkasting/tv-2s-allmennkringkastingsoppdrag/>

<sup>93</sup> Ihlebæk, K.A. K, Løvlie S.A & Mainsah (2013). Mer åpenhet, mer kontroll? – Håndteringen av nettdebatten etter 22. juli. *Norsk medietidsskrift*, 15. oktober 2013, 223–240. <https://doi.org/10.18261/ISSN0805-9535-2013-03-03>

### Fase 2 – Mer kontroll (2011–2016)

Mer erfaring og kunnskap gjorde at redaksjonene i større grad fokuserte på de krevende og vanskelige sidene ved nettdebattene og de ønsket større kontroll selv. Det ble satt av mer ressurser til moderering og røkting av kommentarfeltene, og store redaksjoner kjøpte modereringstjenester fra det svenske selskapet Interaktiv sikkerhet slik at de fleste nettdebattene i Norge paradoksalt nok ble redigert fra ett sted i et annet land. Det var en betydelig utgift å skulle moderere kommentarfeltene, og forskjellene var store mellom riksaviser og lokalaviser, både med tanke på hvilke ressurser de hadde til å håndtere kommentarfeltene og hvor krevende nettdebattene var.

Terrorangrepet mot Norge og Arbeiderpartiet 22. juli 2011 ble et vendepunkt. Mange nettaviser stengte kommentarfeltene sine. Massemorderen Behring Breivik hadde vært aktiv i flere norske kommentarfelt, og flere redaksjoner fryktet for hva slags innhold som kunne bli spredt. Etter 22. juli kom behovet for mer kontroll. Mange redaksjoner gikk over til innlogging med fullt navn via Facebook for å kommentere, de åpnet ikke alle saker for debatt, kommentarfeltet fikk avgrenset åpningstid og noen redaksjoner gikk over til forhåndsredigering. Det ble også gjort forsøk på å ansvarliggjøre nettdebattantene ved å svare og konfrontere dem. VG lagde for eksempel reportasjeserien *Nettkrigrerne*, som fremstilte 15 av de mest aktive personene i VGs kommentarfelt.<sup>94</sup>

### Fase 3 – Kommentarfeltene flyttes til Facebook (2016 -)

I denne fasen la mange toneangivende aviser ned kommentarfeltene sine, eksempelvis *Dagbladet* i 2016, *Nettavisen* i 2019 og *Fædrelandsvennen* i 2020. *Fædrelandsvennen* åpnet igjen spaltene for digital debatt i slutten av 2020, men med andre regler og formater enn et åpent kommentarfelt.<sup>95</sup>

Ressursbruken var en viktig begrunnelse, men også ny erkjennelse av at tonen i kommentarfeltene kunne påvirke hvordan folk oppfattet nyhetssaken og slå negativt ut på mediets status og merkevare.<sup>96</sup> *Fædrelandsvennen* oppga hets

og personsjikaner som bakgrunn da de besluttet å stenge det opprinnelige kommentarfeltet.

Noen redaksjoner har ønsket å tenke nytt og utvikle nye tjenester, som Vårt Lands Verdidebatt, *Fredrikstad Blads* strengere regler for kommentering, *Fædrelandsvennens* redigerte leserinnlegg eller NRKbetas kommentarfelt-eksperiment, der leserne må svare på tre spørsmål fra artikkelen før de kan kommentere.<sup>97</sup>

Samtidig som mange norske nettaviser fjernet kommentarfeltene på sine nettsider, var kommentarfeltene åpne på saker de delte på Facebook. I denne fasen, som fortsatt pågår, er redaksjonene mer bevisste på hvilke saker som legges ut på Facebook og dermed får åpent kommentarfelt. Alle redaksjoner modererer saker som blir lagt ut på egen Facebook-side.<sup>98</sup> De følger med på kommentarfeltene, og forsøker å fjerne innhold som strider med debattreglene.

Redaksjonene er dermed prisgitt Facebooks utvikling og design av kommentarfeltene. Først i mars 2021 ble det en mulighet for nettaviser med Facebook-side å selv vurdere om et kommentarfelt på Facebook skulle være åpent eller stengt. I spesielt krevende situasjoner må nettavisene stenge kommentarfeltet på Facebook.<sup>99</sup>

## 12.5 Kommersiell ytring

Annonser var lenge den sentrale delen av mediernes forretningsmodell. Derfor er spørsmål om kommersielle ytringer og rammer for disse, relevante for en vurdering av mediernes rolle og konkurranseforhold. Kommisjonen er ikke bedt om å utrede vilkårene for kommersielle ytringer spesielt, men ønsker å ta opp forbudet mot politisk tv-reklame.

<sup>94</sup> Lien, K. (2015). *Nettkrigrerne*, VG. <https://www.vg.no/special/2015/nettkrigrerne/>

<sup>95</sup> *Fædrelandsvennen* (2021, 21 oktober). *Blir debattredaktør i Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/RroMjJ/blir-debattredaktør-i-fædrelandsvennen>

<sup>96</sup> Tenenboim, O, Masullo, G.M and Shuning, L (2019, January). Attacks in the comment sections: what it means for news sites. *Center for Media Engagement*. <https://mediaengagement.org/research/attacks-in-the-comment-sections/>

<sup>97</sup> Svendsen, R. (2019, 28. januar). *Fredrikstad Blad* beholder kommentarfeltet – men vi gjør det mye strengere! *Fredrikstad Blad*. Arnesen, M. (2017, 13. februar). Et eksperiment for et bedre kommentarfelt. *NRK beta*. <https://nrkbeta.no/2017/02/13/et-eksperiment-for-et-enda-bedre-kommentarfelt/> Ljøstad, E (2020, 24. april). *Fædrelandsvennen* stenger kommentarfeltet. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/mening/kommentar/i/K3mdKy/faedrelandsvennen-stenger-kommentarfeltet>

<sup>98</sup> Arnesen, M.V. (2020, 11. mars). Slik planlegger VG å ta mer kontroll på kommentarfeltet. *Journalisten*. [https://journalisten.no/dagbladet-facebook-geir-ramnefjell/slik-planlegger-vg-a-ta-mer-kontroll-pa-kommentarfeltet/403011](https://journalisten.no/dagbladet-facebook-geir-ramnefjell/slik-planlegger-vg-a-ta-mer-kontroll-pa-kommentarfeltet/)

<sup>99</sup> Njie, R.A. (2021, 14. oktober). Medier må slette saker og stenge kommentarfelt om Kongsberg-drapene: – Rykkespredning. *Kampanje*. <https://kampanje.com/medier/2021/10/nrk-matte-slette-sak-om-drapssaken-i-kongsberg-fra-facebook/>

Kommersielle ytringer er beskyttet av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 og har krav på beskyttelse mot inngrep. Samtidig er det ikke gitt at reklame, ut over det rent informative, er viktige bidrag til sannhetssøken, demokrati og fri meningsdannelse.<sup>100</sup> Fordi kommersielle ytringer ligger utenfor kjerneområdet for hva ytringsfriheten beskytter, er det lettere å forsvare inngrep når de holdes opp mot ytringsfrihetens begrunnelser i Grunnloven og de angitte hensynene i EMK artikkel 10(2).

Norsk lov inneholder flere forbud som griper inn i mediers rett til å formidle kommersielle ytringer, som forbud mot alkohol- og tobakkreklame, forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame, forbud mot reklame rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle tjenester og spesialregler om kommersielle ytringer rettet mot barn og begrensninger i kommersielle ytringer for legemidler.<sup>101</sup>

### 12.5.1 Særlig om forbudet mot politisk tv-reklame

For kringkastere gjelder et forbud mot politisk reklame og reklame for livssyn på fjernsyn.<sup>102</sup> Forbudet er begrenset til kringkastere og tv-sendinger. Politisk reklame er tillatt i radio, på nettsider, i podkaster og i sosiale medier. Da forbudet ble innført i 1999, var hovedbegrunnelsen at reklame for livssyn og politiske saker kunne virke støtende, og at politisk reklame på tv kunne bidra til en uheldig politisk debattform ved å gi et skjevt og forenklet bilde av kompliserte spørsmål. Det var også en begrunnelse at kringkasting – og særlig fjernsyn – var et slagkraftig og effektivt medium, der reklame for politiske budskap og livssyn ville få stor gjennomslagskraft overfor svært mange hvis det ble tillatt. Et forbud skulle videre forhindre at kapitalsterke grupperinger fikk fordeler og større muligheter enn andre til å

markedsføre sine synspunkter på tv, på bekostning av mindre ressurssterke partier eller interesseorganisasjoner.<sup>103</sup>

Et klart flertall i den forrige ytringsfrihetskommisjonen mente at forbudet mot politisk tv-reklame ville være i strid med den nye grunnlovsbestemmelsen de foreslo.<sup>104</sup> Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp under stortingsbehandlingen.<sup>105</sup>

I 2008 ble Norge dømt i EMD for ulovlig inngrep i ytringsfriheten etter å ha gitt en tv-kanal bot for å sende politisk reklame på tv.<sup>106</sup> Saken gjaldt TV Vest som hadde sendt politisk reklame for Rogaland Pensjonistparti. EMD viste blant annet til at partiet var et lite parti som ikke hadde fått mediedekning gjennom tv-debatter, slik at reklame ble den eneste måten partiet kunne formidle sitt budskap til publikum på. Norge fikk ikke medhold i at politiske partier hadde andre kanaler å ytre seg i. EMD viste til at audiovisuelle medier har en sterkere effekt enn andre medier, slik at partiet hadde et beskyttelsesverdig behov for å kunne ytre seg på tv. Derfor var boten et ulovlig inngrep i ytringsfriheten.

Loven ble ikke endret som følge av domfellelsen, men det ble gjennomført flere tiltak som skulle sikre at mindre politiske partier fikk bedre ytrings adgang.<sup>107</sup> I NRK-plakaten ble det blant annet lagt til et utvidet ansvar for å sikre en bred og balansert valgdekning. En egen tv-kanal, Frikanalen, fikk økonomisk støtte for å tilrettelegge for at partier og lister skulle få komme til orde på tv i forbindelse med valgkamp.<sup>108</sup>

EMD har også behandlet saker om forbud mot politisk reklame i fjernsyn i andre land. Praksis viser at slike forbud kan la seg forene med EMK artikkel 10, men at EMDs prøvingsintensitet i slike saker er høy.

EMDs storkammeravgjørelse den 22. april 2013 i saken Animal Defenders International mot

<sup>100</sup> Den forrige ytringsfrihetskommisjonen fant det klart at kommersielle ytringer skulle være omfattet av Grunnlovens ytringsfrihetsbestemmelse. NOU 1999: 27 punkt 6.3.4.2. Også etter EMK er kommersielle ytringer vernet, se nærmere hos Kjølbro, J.F. (2020). *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, s. 1183 f.

<sup>101</sup> Se Alkoholloven (1989). *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* LOV-1989-06-02-27, § 9-2; Markedsføringsloven (2009) *Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår m.v.* LOV-2009-01-09-2, § 2 (2), kap 4, samt Kringkastingsloven (1992). *Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester*. LOV-1992-12-04-127, § 3-1 (1); Legemiddeloven. (1992). *Lov om legemidler m.v.* LOV-1992-12-04-132, kap 7.

<sup>102</sup> Kringkastingsloven. (1992), §3-1 (2).

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 58 (1998–99) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127*, punkt 3.2; Medietilsynet (2019, 30. august). Forbud mot politisk reklame på tv. <https://www.medietilsynet.no/nyheter/nyhetsarkiv/aktuelt-2019/forbud-mot-politisk-reklame-pa-tv/>

<sup>104</sup> NOU 1999: 27 punkt 6.2.4.4.2.

<sup>105</sup> Se gjennomgåelsen i Rt. 2004 s. 1737, avsnitt 44–48.

<sup>106</sup> *Tv Vest AS & Rogaland pensjonistparti mot Norge* (21132/05, 11. desember 2008); HR-2004-01889-A

<sup>107</sup> Dommen ble behandlet i St.meld. nr. 18 (2008–2009) og Innst. S. nr. 237 (2008–2009).

<sup>108</sup> Vedtekter for NRK AS forslag til behandling på ekstraordinær generalforsamling 19. desember 2019. II NRK-plakaten. nr. 27. <https://www.regjeringen.no/contentassets/42ec01356cf14e08934331d4b8467e4d/vedtekter-for-nrk-19-12-2019.pdf>



Storbritannia illustrerer dette. Domstolen kom under sterk dissens (9–8) til at det var forenlig med EMK artikkel 10 å bruke det britiske forbudet mot politisk fjernsynsreklame til å nekte den ikke-statlige dyrevernorganisasjonen å agitere mot bruk av dyr i kommersiell, vitenskapelig og underholdningsmessig sammenheng på fjernsyn. Det ble pekt på at det ikke var noen europeisk konsensus om hvorvidt forbud mot politisk reklame var nødvendig eller ikke. Dette gir nasjonalstaten større handlefrihet til å treffe egne valg om hva som best tjener de demokratiske prosessene. Det britiske forbudet var snevert og klart avgrenset og det forelå tverrpolitisk enighet om at det var nødvendig å opprettholde et slikt forbud. Det ble også lagt vekt på at dyrevernorganisasjonen kunne ytre seg i andre kanaler enn fjernsynet, for eksempel i sosiale medier.

TV Vest har fortsatt å sende politisk reklame etter avgjørelsen mot Norge i EMD. Senest i 2019 fikk selskapet en bot på 10 000 kroner for brudd på reklameforbudet i kringkastingsloven.<sup>109</sup>

### 12.5.2 Forholdet mellom redaksjonelle, brukerstyrte og kommersielle ytringer

Den digitale utviklingen har lagt til rette for en tettere kobling mellom innholdsprodusenter og annonsører. Såkalt innholdsmarkedsføring («content marketing») der annonser er visuelt utformet slik at de minner om redaksjonelt innhold, utformes i utstrakt grad av ansatte i mediehusene med journalistbakgrunn, gjerne i samarbeid med kommersielle aktører.

Mediemangfoldsutvalget la i 2017 til grunn at denne typen markedsføring har potensiale for å bli en betydelig inntektskilde for journalistiske virksomheter, men at den også innebærer presseetiske utfordringer. Videre påpekte utvalget at innholdsmarkedsføring stiller økende krav til kildekritiske ferdigheter. «Dersom innholdsmarkedsføring ikke er tydelig identifiserbar, er det en risiko for at publikum vil tape tillit til journalistikkens etterrettelighet og i verste fall til mediet», skrev utvalget.<sup>110</sup>

Det er viktig at mediene gjør det mulig å se forskjell på redaksjonelle ytringer, brukerstyrte ytringer og kommersielle ytringer. Mottakerne trenger ofte å kjenne og forstå hvem som er

avsender av innholdet for å kunne fortolke og bruke det konstruktivt. Dette er også avgjørende for tilliten til mediene og vurdering av eventuelt innholdets kvalitet og troverdighet.<sup>111</sup>

Både loven og presseetikken stiller krav om tydelig merking av all markedsføring slik at den skal være lett gjenkjennelig og identifiserbar.<sup>112</sup> Også brukergenerert innhold skal merkes og holdes tydelig adskilt fra redaksjonelt innhold.<sup>113</sup>

Medieansvarsloven gjelder ikke for medier som har til hovedformål å drive reklame, men redaktøransvaret gjelder for annonser i mediene. All reklame i et medium er omfattet av redaktøransvaret. En redaksjon kan derfor bli felt i PFU for annonser, og bli holdt rettslig ansvarlig for disse.

For å sikre mediernes integritet og troverdighet, stiller Vær Varsom-plakaten strenge krav til merking. Det skal være åpenbart for publikum hva som er kommersielt innhold, og redaksjoner skal avvise kommersielt innhold som kan forveksles med journalistikk.<sup>114</sup>

I perioden 2015 til 2019 avga PFU til sammen 32 fellede uttalelser basert på disse punktene i Vær Varsom-plakaten. I 2020 og 2021 var det ingen fellelser på disse punktene. Til sammenligning avsa PFU 154 fellede uttalelser i perioden 2015–2021 basert på punktet som handler om samtidig imøtegåelse (4.14).<sup>115</sup>

I 2018 fikk VG kritikk av et flertall i PFU for å ha for lik presentasjon av og fonter på annonser og redaksjonelt innhold. PFU viste til kravet om at skillet må være åpenbart, og at dette innebærer at leseren uten videre skal forstå hva som er journalistikk og hva som er ikke-redaksjonelt stoff. Å bruke samme fonter som redaksjonelle saker, øker kravet til tydelig merking.<sup>116</sup> Samme år ble

<sup>109</sup> Stavanger Aftenblad. (13.08.2019). *TV Vest trosser forbud – åpner for politisk reklame*. <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/rAGgGa/tv-vest-trosser-forbud-aapner-for-politisk-reklame>

<sup>110</sup> NOU 2017: 7. Punkt 7.3.2.

<sup>111</sup> Iversen, H.M & Knudsen, E. (2017) When politicians go native: The consequences of political native advertising for citizens' trust in news. *SAGE Journals*. 17. januar, s. 961–978. <https://doi.org/10.1177/1464884916688289>

<sup>112</sup> Markedsføringsloven (2009) § 3 (1); Vær varsom-plakaten 2.6, 2.7 og 2.8; Redaktørplakaten

<sup>113</sup> Medieansvarsloven. (2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier*. LOV-2020-0721. § 6. Brukergenerert og redaksjonelt innhold er definert i samme lov § 3 c og d.

<sup>114</sup> Vær Varsom-plakaten kapittel 2, punkt 2.6–2.8.

<sup>115</sup> Norsk Presseforbund, PFU statistikk 2021. Hentet ut 16. juni 2022. <https://presse.no/wp-content/uploads/2022/01/Statistikk-2021-til-nettsidende.pdf>

<sup>116</sup> Michalsen, G. L. (2018, 26. april). VG felt i PFU: Denne reklamen er for lik de redaksjonelle sakene. Mener skillet må være enda tydeligere. *M24*. <https://m24.no/innholdsmarkedsforing-pfu-tekstreklame/vg-felt-i-pfu-denre-reklamen-er-for-lik-de-redaksjonelle-sakene-mener-skillet-ma-vaere-enda-tydeligere/182789>, PFU-sak 278ABC/17 <https://presse.no/pfu-sak/278abc-17/>

TV 2 felt for å ha reklamert for en ny dramaserie under en nyhetssending uten at innslaget var merket som reklame. Utvalget mente innslaget var egnet til å villedde publikum, og at det burde vært merket.<sup>117</sup>

En annen form for mulig uklarhet, er når journalister driver kommersiell virksomhet parallelt med sitt journalistiske virke, for eksempel som såkalte «influencere». Også dette skaper jevnlig debatt.<sup>118</sup>

## 12.6 Kommisjonens vurderinger

### 12.6.1 Betydningen av redaktørstyrte journalistiske medier

Rammebetingelsene for produksjon av god journalistikk har endret seg og stiller stadig større krav til kompetanseutvikling og omstillingsevne. Samtidig har teknologisk utvikling forenklet tilgang på en god del informasjon og gjort særlig fotografering og filming vesentlig mindre komplisert enn før.

Det digitale skiftet førte til en krisestemning i mediebransjen gjennom flere år.<sup>119</sup> Etter en periode der bl.a. forretningsmodeller og publiseringsstrategier i stor grad var uavklart, har vi fått en mer stabil situasjon med mer bærekraftige forretningsmodeller. Mediebedriftene utvikler stadig bedre og mer treffsikre løsninger for abonnement på digitale plattformer, og har generelt høy tillit i det norske samfunnet.

Dette skjer i et landskap der alle kan spre nyheter og vi har mindre kontroll over og innsikt i hvem som er avsender og hvilke kriterier som ligger til grunn for formidlingen av informasjon. Med en stadig større strøm av uredigert kommunikasjon, øker også faren for å bli feilinformert eller overvældet av informasjon. Dermed er det desto viktigere å ha et solid utvalg av redigerte og kvalitetssikrede medier som store deler av befolkningen forholder seg til for å kunne bli oppdatert på viktige samfunnsområder.

Mer tilgang på informasjon er et gode. Men det forutsetter både evner og mekanismer som gjør det mulig å skille ut, sortere, vurdere, forstå og fortolke den informasjonen vi får. Medier som er etterrettelige, etiske, gjør gode redaksjonelle vurderinger og er transparente, er en slik mekanisme. Som både korona-pandemien og Russlands invasjon av Ukraina demonstrerte, øker bruken av redaksjonelle medier når informasjonsbehovet blir stort. Behovet for at det finnes medier som lever opp til sine idealer, er større enn noen gang. De redaktørstyrte mediene i Norge er bærere av en presseetisk kultur som bidrar til å bevare grunnleggende verdier og kvaliteter ved et åpent og tillitsbasert demokratisk samfunn.

Å føre en aktiv mediepolitikk som sikrer et mangfold av ansvarlige redaktørstyrte medier, er noe av det viktigste myndighetene kan gjøre for å motvirke falske nyheter, desinformasjon og feilinformasjon. Uten alminnelig tilgang på kvalitets-sikret informasjon kan det bli vanskelig å bevare Norges stilling som en av verdens beste rettsstater.

### 12.6.2 Mediestøtte bidrar til mangfold

Gjennom mediestøtte kan det offentlige legge til rette for et mangfold av medier over hele landet. Det er et viktig mål, både geografisk, men også innholdsmessig. Mange medier vil ikke overleve uten en eller annen form for mediestøtte. At vi i løpet av de siste årene har fått flere nye medier i Norge, kan være en indikasjon på at mediepolitikken fungerer.

Innretningen på mediestøtten har vært utredet og debattert i flere omganger, blant annet i forbindelse med mediemangfoldsutvalgets NOU i 2017. Kommisjonen har derfor ikke gjennomgått eller diskutert ulike finansieringsmodeller.

Koronakommisjonen pekte på behovet for medier på flere språk enn norsk når viktig informasjon skulle nå ut.<sup>120</sup> Støtte til flerspråklige nyhetsmedier er nødvendig. Det samme er støtte til medier tilpasset ulike målgrupper, som samiske medier, medier rettet mot personer med lese- og skrivevansker, hørselshemmede og andre. Klar tale er et eksempel på en avis med statsstøtte som ivaretar flere målgrupper, og som jobber systematisk med å tilpasse innholdet for ulike funksjonsnedsettelse. Denne type medier er viktig å støtte opp om også i framtiden.

<sup>117</sup> PFU-sak 242/17. <https://presse.no/pfu-sak/242-17/>

<sup>118</sup> Kifle, M. (2022, 12. januar). Skjønner ikke at VG våger. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/utgave/2022-01-12/skjonner-ikke-at-vg-vager>

<sup>119</sup> Sundet, V.S, Ihlebæk, K.A. og Kari Steen-Johnsen (2019, 13. oktober). 20 år med digital mediekriser. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/medier/medier/nrk/netflix/innlegg-20-ar-med-digital-mediekriser/2-1-686466>. Se også: Steen-Johnsen, K, Sundet, V. S & Enjolras, B. (2019). Theorizing policy-industry processes: A media policy field approach. *SAGE journals*. February 21. <https://doi.org/10.1177/0267323119830047>

<sup>120</sup> NOU 2021: 6 (2021) *Myndighetenes håndtering av korona-pandemien – Rapport fra Koronakommisjonen*. Statsministerens kontor. Kap. 16.

### 12.6.3 Mediestøtte forplikter

Mediestøtte skal legge til rette for den offentlige samtalen, men ikke definere den. Det må finnes solide, fleksible og treffsikre støtteordninger som tilpasses samfunnets utvikling og sikrer mediene frihet og uavhengighet.

Redaksjonell uavhengighet er ikke til hinder for at det knyttes visse plikter til mediestøtten, som at den må bygge opp om de idealene for kvalitet og yrkesetikk som til enhver tid gjelder. Samfunnet har en legitim forventning om at medier som har privilegier, gjør sitt beste for å fylle en demokratisk rolle. Det påhviler også mediene et ansvar for å dokumentere hvordan de fyller denne rollen i offentligheten og ivaretar sitt samfunnsansvar.<sup>121</sup>

Allmennkringkastere som NRK og TV 2 har et særlig ansvar for å fylle en samfunnsoppgave og tette hull og blindsoner i den samlede mediedekningen. Kommisjonen mener det er viktig at ansvaret for å dekke geografiske og tematiske blindsoner siden 2021 er tatt inn i NRK-plakaten som en del av NRKs allmennkringkasteroppdrag, og støtter at NRK har et særlig stort ansvar her.<sup>122</sup>

Mediene må lytte til kritikk som reises i offentligheten, og være bevisst på hvordan ulike faktorer, som konkurransen om å være først og å jakte lesere og seere, kan påvirke kvaliteten. Kvalitetsjournalistikk kjennetegnes ved at den forvaltes av publisister som bygger på et felles sett av normer, som ansvarlighet, faktakontroll og redaksjonelle vurderinger. Vær Varsom-plakaten og selvdømmeordningen har stor betydning for kvalitetsmediene. Det presseetiske og journalistfaglige samarbeidet skal sikre at det finnes etterrettelige medier.

Mediene lever likevel ikke alltid opp til egne idealer. Det er stor variasjon i måten ulike medier forstår og etterlever de journalistiske idealene, og det finnes ytterpunkter i begge ender av skalaen. Hvis mediene ikke forvalter de privilegiene som følger av pressens samfunnsrolle på en presseetisk forsvarlig måte, vil dette på lenger sikt svekke mediernes tillit og troverdighet i samfunnet. Ansvaret for å forvalte privilegiene hviler både på bransjeorganer, selvdømmeordningen og på den enkelte redaksjon. Flere medier vekt-

legger transparens mer enn før og er mer åpne om journalistiske metoder, redaksjonelle prioriteringer, valg og feil. Dette er en god utvikling som både kan virke opplysende og tillitsskapende.

Åpenheten om usikkerhet og feilkilder som mange medier viste under første del av Ukrainakrigen, er viktige eksempler som ikke bare bidro til at lesere kunne gjøre en vurdering av den informasjonen som ble publisert i ulike medier, men også til at man fikk et bedre grunnlag til å vurdere øvrig informasjon selv.

### 12.6.4 Mediene har blitt likere

Et mangfold av medier er ikke ensbetydende med et meningsmangfold. De store mediene er blitt likere enn de var. En forklaring er avpolitisering av redaksjonell orientering. En annen forklaring kan være eierkonsentrasjonen som skaper likere redaksjonelle prioriteringer og vurderinger.

På den ene siden kan et marked med sterke medieeiere bidra til at mediene blir mer selvstendige, innovative og konkurransedyktige overfor utenlandske plattformsselskap som Alphabet og Meta, og slik sett være en fordel for mediernes uavhengighet.

Samtidig kan mer konsentrert eierskap føre til en ensartet framstilling og forståelse av virkeligheten der mediene blir mer like hverandre. Overordnede vurderinger knyttet til stoffområder, prioriteringer, utforming av aviser og redaksjonelle produkter, kommunikasjon med brukere med videre blir likere. Stoffutvekslingsavtaler gjør at man kan finne samme artikkel i flere medier.

Det er grunn til å advare mot en utvikling med en for sterk ensretting. En for lik prioritering av innhold, saker og fremstilling, øker risikoen for blindsoner og for at noen områder nesten ikke dekkes.

Også politisk har mediene nærmet seg hverandre. Bortfall av partipressen førte til mindre innbyrdes politisk debatt mellom avisene. Vi har også en ganske homogen journalistkultur med tyngdepunkt på venstresiden politisk.<sup>123</sup> Mindre politisk mangfold i mediene kan føre til at debatter om viktige forhold i samfunnet svekkes eller uteblir. Vi trenger medier med et bredt spekter av politiske nedslagsfelt.

<sup>121</sup> Olsen, R.K. (2012) Kap. 9.

<sup>122</sup> Vedtekter for Norsk rikskringkasting AS, NRK-plakaten del 2, § 26. <https://info.nrk.no/vedtekter/#plakaten>. Medietilsynet (2021) *NRKs bidrag til mediemangfoldet 2021*. Rapport fra Medietilsynet til Kulturdepartementet. 211129\_2021\_nrk-rapporten\_komplett\_web.pdf (medietilsynet.no) punkt 8.1.

<sup>123</sup> Bastiansen, H.G. Fra konflikt til konsensus? Jahr, E. (red). *Partipressens fall og konsekvenser for journalistikken*. Pressehistoriske tidsskrift nr. 21 2014, s. 16–45; Responsanalyse (2021) *Medievaner og holdninger. Medieundersøkelsen 2021. 15. februar – 16. april 2021*. Nordiske mediedager. <https://www.nordiskemediedager.no/medieundersokelsen/medieundersokelsen/>

Det er videre en fare for at mediene ikke er kritiske nok til hverandre. Framveksten av flere nye medier har skjerpet den interne kritikken i bransjen, men faren for at de redaktørstyrte mediene løper i flokk, er fremdeles til stede. Lojalitet innad i bransjen – også fordi journalister sømløst bytter tilknytning til forskjellige redaksjoner – kan føre til en uvilje mot å kritisere hverandre. Når personer i bransjen gis et annet og bedre vern mot å bli identifisert enn andre, undergraves tilliten til at mediene er villig til å granske maktforhold og maktmisbruk i egne rekker.

Kritikk og selvkritikk er nødvendig også internt i redaksjonene. Kildeutvalget trakk fram behovet for en «djevlels advokat» i alle redaksjoner. En redaksjon bør alltid ha noen som stiller kritiske motspørsmål i saker og løpende dekkninger. Det kan være andre journalister eller redaktøren, og behøver ikke være en fast person. Det sentrale er at det utvikles en kultur internt for motforestillinger.

### 12.6.5 Nye medier gir mer mangfold og motvirker blindsoner

Det har vært mye bekymring og kritiske diskusjoner i offentligheten om framveksten av såkalte alternative medier. Kommisjonen vil understreke at utviklingen i aktørbildet de siste årene er større enn framveksten av et knippe alternative medier. Et mangfold av ulike typer medier er et viktig bidrag til den offentlige samtalen og kan gi folk bedre forutsetninger for å gjøre seg opp meninger på et opplyst grunnlag.

De mange nisjemediene og andre typer aktører utenfor det etablerte medielandskapet som har vokst fram de siste årene, er viktige tilskudd til mediemangfoldet fordi de tilfører nye og dybdeorienterte perspektiv. Framveksten av nye medier bidrar til større bruker-, avsender- og kildemangfold og kan redusere geografiske og tematiske blindsoner.

Forutsetningen er at de nye mediene følger grunnleggende prinsipper for presseetikk, er uavhengige og presenterer etterrettelig informasjon. Samtidig fordrer økt mangfold større bevissthet hos mottakere og i samfunnet omkring avsendere, kvalitetssikring av innhold og kildekritikk.

### 12.6.6 Mediene bør jobbe bedre og bredere med mangfold

Mediene skal legge til rette for en bredest mulig tilknytning til offentligheten, der folk med ulike forutsetninger kan motta informasjon og selv

delta i samfunnsdebatten. Dette handler om å gjøre mediene og innholdet tilgjengelig for flere, men også om representasjon av ulike stemmer og perspektiver i redaksjonelle stillinger, lederstillinger, som kilder og bidragsytere i redaksjonelle spalter og som deltakere i mediens kommentarfelt.

Sett under ett har mediene et større mangfold nå enn de hadde for 20 år siden. Mange norske redaksjoner har i løpet av de siste tiårene gjort mye for å styrke kildetilfanget og vektlegge et bredere mangfold i redaksjonene. Det har gitt resultater, først og fremst på kjønnsbalansen. Høyere andel kvinner i redaksjonelle ledergrupper er trolig et resultat av målrettede tiltak som mentorprogrammer og bevisste ansettelsesprosesser.

Samtidig mener kommisjonen at mediene har mer å gå på når det kommer til å speile ulike minoritetsgrupper i samfunnet, både når det gjelder mangfold i dekning og i ansettelser. Mediene har brukt lang tid på å etablere en god kjønnsbalanse. Å få inn et mangfold av medarbeidere med tanke på språkkunnskaper, kulturbakgrunn og personer med funksjonsnedsettelse, må gå raskere. NRKs systematiske rekrutteringsarbeid kan være et forbilde. NRK har i dag mange gode journalister med minoritetsbakgrunn. Foruten at dette representerer seerne bedre, bidrar det også til kvalitet, andre innfallsvinkler og bedre kildetilfang.

Redaksjonene bør dessuten ha et bevisst forhold til at man ikke bare kontakter de ulike kildegruppene, som funksjonsnedsatte og etniske minoriteter, i saker som handler om de barrierene eller rettighetsutfordringene disse gruppene møter. Å tilstrebe et mangfold av kilder i alle slags saker, er viktig. Mediene bør også være årvåkne om hvem som uttaler seg i mediene gjennom kronikker, debattinnlegg, i studio og kommentarfeltene og fortløpende vurdere behov for tiltak for å få sikre mangfold også her. Barn og eldre er grupper som står utenfor arbeidslivet og derfor ofte må aktivt løftes fram og inn i mediespaltene.

### 12.6.7 Ulik tilgang på journalistikk forsterker klasseskiller

Selv om flere er villige til å betale for digitale nyheter, viser undersøkelser at andelen som har tilgang til betalte nyhetstjenester øker med alder, utdanning og inntekt. Det er derfor en fare for at den samfunnsviktige kvalitetsjournalistikken blir forbeholdt de mest ressurssterke. Prisen for journalistikk har økt mer enn den generelle pris-

økningen i samfunnet de siste 14 årene.<sup>124</sup> Dette bidrar til et klasseskille mellom dem som har råd til å abonnere og dem som ikke har råd til å prioritere dette.

Dette er et mønster som også gjelder tilgang til kunst, teaterforestillinger og konserter. Store forskjeller i tilgang til pålitelige og etterrettelige nyhetskilder har imidlertid større skadepotensial ved at det kan svekke samfunnets motstand mot falske nyheter, desinformasjon, feilinformasjon, manipulering og propaganda. Det kan også føre til at noen grupper i liten grad deltar i samfunnsdebatten, eller deltar på arenaer der meningsdannelsen bygges på et spinklere grunnlag. I siste instans er dette et problem for demokratiet.

NRK er en viktig motvekt som sikrer alle tilgang til uavhengig og kvalitetssikret journalistikk uavhengig av inntekt. Situasjonen må likevel følges med årvåkenhet. Myndighetene har et grunnlovfestet ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. NRK alene er ikke tilstrekkelig for å oppfylle dette ansvaret. Støtteordninger til flere uavhengige medier som drives etter andre forretningsmodeller enn abonnement, kan være et egnet virkemiddel. Gratis tilgang til alle medier ved offentlige steder som bibliotek er et annet.

### 12.6.8 Samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster

En sterk allmennkringkaster er viktig for demokratiet, ikke minst fordi den sikrer tilgang til informasjon uavhengig av klasse og økonomi. Det innebærer at NRK må ha tilstrekkelige ressurser til å gi folk flest grunnlag for bred tilknytning til det offentlige ordskiftet. Det kreves utvilsomt økonomiske muskler for å kunne dekke tematiske og geografiske blindsoner slik NRK er pålagt i sine vedtekter.<sup>125</sup>

Samtidig innebærer NRKs sterke posisjon i det norske mediemarkedet noen dilemmaer. Det kan være vanskelig for andre medier å ta opp kampen mot en fullfinansiert medieaktør som tilbyr store mengder gratis innhold på alle plattformene. Dermed kan en sterk allmennkringkaster risikere å marginalisere andre medier og å redusere det reelle mediemangfoldet.<sup>126</sup>

Særlig har NRKs digitale nyhetstilbud blitt kritisert for å ha en negativ effekt på folks vilje til å betale for nettnyheter. Medietilsynet konkluderer

derfor i 2018 med at NRKs tilstedeværelse på nett ikke ser ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i de markedene som ble analysert.<sup>127</sup> Analysen fikk kritikk fra flere hold. Kritikerne mente Medietilsynet trakk for bastante konklusjoner og i liten grad viste til forbehold og nyanser som underliggende forskning pekte på.<sup>128</sup>

Kommisjonen mener kritikken må tas på alvor. NRK er i kraft av sin store og omfattende virksomhet en åpenbar konkurrent til de private mediehusene som er avhengig av andre forretningsmodeller. NRK skal ikke sikre mediemangfoldet alene. NRKs betydelige bidrag til den opplyste debatten må balanseres mot andre mediers konkurransevne. En sterk og uavhengig allmennkringkaster fritar ikke staten for ansvar for å tilrettelegge for at andre medier også skal kunne bidra til den offentlige debatten. Dette ansvaret må også gjelde ulike aktørers evne til å fylle ut tematiske og geografiske blindsoner.

### 12.6.9 Vurdere tiltak for å sikre NRKs uavhengighet

Spørsmålet om å omdanne NRKs eierskap fra aksjeeierskap til stiftelse har vært drøftet flere ganger. Kommisjonen mener dagens eierskap i praksis ser ut til å ivareta NRKs uavhengighet, gjennom kringkastingsloven, medieansvarsloven og virksomhetens vedtekter. Politikerne respekterer også disse rammeverkene. Kringkastings sjefen er redaksjonelt uavhengig staten som eier selskapet og styret har ingen myndighet i den løpende programvirksomhet.

Rettslige rammeverk er ikke alltid nok til å sikre uavhengig journalistikk og lover og vedtekter kan endres av myndighetene. I flere europeiske land ser vi at allmennkringkasteres frie posisjon er blitt truet etter politiske maktskifter.

<sup>126</sup> Denne diskusjonen har gått i flere land, jf. for eksempel Firing Lunde, A. (2022, 3. juni). Struper nettsiden til Finlands rikskringkaster. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2022/06/03/struper-nettsiden-til-finlands-rikskringkaster/>

<sup>127</sup> Medietilsynet (2018). *En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/9a2b089bb37e4f-be822fc5ae3960c9bf/medietilsynets\\_rapport\\_mangfold\\_i\\_nrk\\_2018\\_rettet-versjon-22052018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/9a2b089bb37e4f-be822fc5ae3960c9bf/medietilsynets_rapport_mangfold_i_nrk_2018_rettet-versjon-22052018.pdf) s.5 og s 89–90.

<sup>128</sup> jf. Høringsuttalelser fra hhv. Mediebedriftenes Landsforening og Konkurransetilsynet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nrks-bidrag-til-mediemangfoldet/id2597908/>

<sup>124</sup> Olsen, R. K., Kalsnes B. & Barland J. (2021.)

<sup>125</sup> Vedtekter for Norsk rikskringkasting AS, <https://info.nrk.no/vedtekter/#plakaten> § 26

Kommisjonen er ikke bedt om å komme med en anbefaling om tiltak for å sikre NRKs uavhengighet. Kommisjonen vil likevel oppfordre til at man følger opp Mediemangfoldsutvalgets anbefaling om å utrede spørsmål om eierskap nærmere sett opp mot utviklingen i andre land og hensynet til å sikre uavhengigheten enda bedre.

#### 12.6.10 Samisk innhold må prioriteres

Grunnloven § 108 fastslår at «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv». I dette ligger også en mediepolitisk forpliktelse. En forutsetning for samers reelle ytrings- og informasjonsfrihet er at det finnes medier som tilbyr samisk innhold i norske og samiske aviser, både på samisk og på norsk. Dette betyr både at innholdet må gjøres tilgjengelig på samisk, men også at samiske saker settes på dagsorden i norske medier. Det er verdt å merke seg forskning som viser at det er vanskelig for samer å sette politisk dagsorden.<sup>129</sup>

Samisk innhold skal være bredt og mangfoldig, tilpasset ulike samiske grupperinger, som barn, eldre og funksjonsnedsatte. Egne nyhets-sendinger og programmer rettet mot samiske barn, er viktig. Som allmennkringkaster har NRK et særlig ansvar for å styrke de samiske språkene, samisk identitet og kultur.<sup>130</sup> I vedtektene for NRK stilles det også krav om daglige sendinger for den samiske befolkningen.

Kommisjonen mener det er nødvendig å videreføre målrettede og solide støtteordninger rettet mot samiske medier og samisk innhold, der flere samiske dagsaviser og medier mottar pressestøtte.

I samfunnsdebatten har enkelte tatt til orde for at også de som eier medier og fordeler støtte til samiske aviser må være samiske, for å sikre reell samisk innflytelse på langsiktige mål og strategier.<sup>131</sup> Kommisjonen har ikke gått konkret inn i spørsmålet om organiseringen av eierskap av samiske medier og NRK Sápmi, men vil foreslå at dette spørsmålet utredes i sammenheng med en

utredning av NRKs eierskap og uavhengighet (jf. punkt 12.7.4).

Kommisjonen vil understreke betydningen av at samiske interesser og representasjon gjen-speiles på et overordnet nivå, eksempelvis i strategiske diskusjoner i NRK og ved fordeling av mediestøtte.

Kommisjonen vil også bemerke hvor unødig fraværende og lite integrert samisk samfunnsliv, politikk, språk og kultur er i det allmenne nyhetsbildet i Norge. Samisk samfunnsliv og politiske spørsmål er underrepresentert. Det finnes lite journalistikk som synliggjør intern uenighet og debatt.

Norge har to offisielle språk – norsk og samisk. Det er to offisielle målformer av norsk språk – bokmål og nynorsk – som det er utbredt kjennskap til. Samisk språk er på den annen side ikke ett språk, men flere språk. Nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk er de tre samiske språkene som er mest utbredt i Norge. Alle disse tre språkene er minoritetsspråk beskyttet av Europarådets minoritetsspråkpakt. Både sørsamisk og lulesamisk er alvorlig truede språk. Nordsamisk er et truet språk. Det er liten kjennskap til de truede samiske språkene i befolkningen. Kommisjonen mener både utdanningssystemet og mediestøtteordninger må tas i bruk for å bevare nord-samiske, sørsamisk og lulesamisk som aktive språk i Norge.

#### 12.6.11 Automatiserte valg bør ikke erstatte redaktørinstituttet

Personalisert og automatisert innhold er en del av mediebildet. Hvordan dette påvirker innhold og hva som når ut til mediebrukere, avhenger av mange faktorer. Brukt på forsvarlig og ansvarlig vis, kan personaliserte nyheter føre til at folk får lettere tilgang til mer relevant nyhetsstoff i et mylder av stadig skiftende innhold, og til informasjon som kan gi bredere kunnskap og forebygge filterbobler. Dette er positivt for mediebrukere, og det kan bidra til å øke nyhetskonsumentet for den enkelte. Automatiserte løsninger (såkalt robot-journalistikk) på en del nyhetsstoff, som regnskapstall, trafikkmeldinger og sportsresultater mv., frigjør også ressurser til å lage mer kvalitetsjournalistikk.

På den annen side kan personaliserte medier føre til at man ubevisst går glipp av viktige nyheter og ikke eksponeres for informasjon fordi det ligger utenfor det man vanligvis leser. Redaktørinstituttet blir mindre viktig som premisseleverandør for det redaksjonelle tilbudet til den enkelte.

<sup>129</sup> Lillelåtten, M. (2021, 5. februar). Vanskelig for samer å sette politisk dagsorden. Universitetet i Oslo. <https://www.hf.uio.no/imk/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2021/vanskelig-for-samer-a-sette-politisk-dagsorden>

<sup>130</sup> NRK-plakaten § 16

<sup>131</sup> Heatta, N.J. (2018, 6. desember). Samer må ha selvbestemmelse over egne medier. *Altaposten*. <https://www.altaposten.no/meninger/i/rWyKlw/samer-ma-ha-selvbestemmelse-over-egne-medier>

Dette er en utvikling kommisjonen vil advare mot. Det ligger mye makt i evnen til å sortere, rangere og framheve informasjon.<sup>132</sup> Denne makten må mediene håndtere aktsomt og i tråd med samfunnsoppdraget.

Kommisjonen vil advare mot anbefalings-systemer som utelukkende styres av trafikk og antall klikk. Videre bør mediene utvise aktsomhet med personalisering av forsider og stofftilbud, og ha et bevisst forhold til hva som ligger til grunn for anbefalingssystemer og hvordan algoritmene brukes. Det skal aldri være tvil om at det er redaktøren som har hovedansvaret for redaksjonelle prioriteringer og valg. Redaktørinstituttet kan ikke erstattes av automatiserte løsninger.

### 12.6.12 Samfunnet trenger arenaer for debatt under ledelse av mediene

Idealet bak kommentarfelt i mediene er tett forbundet med ytringsfrihetens og demokratiets begrunnelser. At flere kan slippe til og delta i den offentlige samtalen uten å gå gjennom en redaktør, er et framskritt fra tiden da leserbrev var den dominerende kanalen.

Kommentarfeltet kan være et sted for friske debatter, et stort mangfold av debattanter og økt kontakt med leserne for mediene. At det finnes et sted for ulike ytringer, også de upolerte og «sære» som kanskje ikke når fram til debatt- og kronikkspaltene, er en styrke for demokratiet.

Det kan hevdes at kommentarfeltene har fått et uforholdsmessig dårlig rykte. Samtidig må det erkjennes at idealet om kommentarfeltene ikke gjenspeiler virkeligheten for mange. Mange redaksjoner har hatt høye ambisjoner for kommentarfelt og forsøkt flere og ulike løsninger, men de har kapitulert en etter en. Mange melder om personangrep og usakligheter, som det krever for mye innsats å moderere. Også kommentarfelt trenger redaktører. Det er ressurskrevende å tilby et kommentarfelt som sikrer en debatt uten personangrep eller ytringer i strid med god presseskikk eller loven.

Kommisjonen har derfor forståelse for at mange redaksjoner ikke har kapasitet til å ha egne kommentarfelt. Det kan også være en fornuftig prioritering å bruke ressurser på å produsere god journalistikk framfor å overvåke kommentarfelt.

<sup>132</sup> Kalsnes, B. & Pettersen, L. (2019) Algoritmer, analysedata og automatisering i det digitale medielandskapet – en avkledningsmanøver. *Norsk medietidsskrift* vol 26, utg. 1. s. 1–10. 21 mars 2019. <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2019-01-01>

Samtidig er det viktig at det finnes arenaer for debatt som ikke styres av de store internasjonale plattformsselskapene. Ved å tilby egne debattflater, kan mediene tilrettelegge for en pågående samfunnsdebatt som følger presseetiske normer under oppsyn av en redaktør som kan disiplinere debatten. Kommisjonen vil derfor oppfordre mediene til å fortsette å prøve ut nye muligheter for debatt der journalistikken publiseres.

### 12.6.13 Et tydeligere skille mellom reklame og redaksjonelt stoff

Innholdsmarkedsføring kan gjøre det vanskelig for mediebrukere å skille mellom hva som er redaksjonelle ytringer og hva som er reklame. Dette kan forvirre den offentlige debatten og dessuten redusere tilliten til journalistikken.

Til tross for at presseetikken stiller strenge krav til tydelig merking, mener kommisjonen det finnes mange eksempler på at skillet mellom kommersielt og redaksjonelt stoff ikke er åpenbart. Mange annonser har så klare likhetstrekk med redaksjonelt innhold, gjennom like fonter, skriftstørrelser og farger mv., at forvekslingsfaren blir stor. I noen tilfeller kan det virke som at likheten er intendert for å få folk til å klikke seg inn på annonsen, i troen på at det er redaksjonelt stoff.

Det kan også skape uklarheter når redaksjonelle medarbeidere samtidig driver kommersielt, som influencere, foredragsholdere mv. og at de har økonomiske interesser i det de publiserer i de redigerte mediene. Åpenhet og transparens om slike bindinger er nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig.

Det er viktig at mediene selv er bevisste omkring uklarhetene utformingen og presentasjonen av kommersielt innhold kan skape, selv om skillet kan oppfattes tydelig innad i en redaksjon eller i bransjen. Mediene må sørge for en kontinuerlig diskusjon om grenser i takt med utviklingen.

Antall klagesaker i PFU på Vær Varsom-plakatens punkt om å skille reklame og redaksjonelt innhold framstår ikke som betegnende for situasjonen. Dette er forhold som burde diskuteres og vurderes av PFU oftere. Forklaringen på at det er få klagesaker er neppe at overtramp ikke skjer. Sannsynligvis henger dette sammen med at det ikke er en åpenbar «motpart» som kan klage inn publiseringer. Bransjen bør ta faren for et tillitstap gjennom forveksling av reklame og redaksjonelt stoff på større alvor.



### 12.6.14 Opphev forbudet mot politisk TV-reklame

Hensikten med forbudet mot politisk reklame og livssynsreklame i fjernsyn, var å skape gode rammer for en politisk debatt og en demokratisk valgprosess. Dette er et snevert tiltak tilpasset den tiden da fjernsynet var nasjonens samlingspunkt og den sentrale premissleverandøren for samfunnsdebatten. Bak forbudet ligger et viktig anliggende, nemlig at den demokratiske politikens uttrykk primært er debatten, ikke reklamen. Det er argumentet, ikke panegyriken, som skal bære det politiske livet.

I dag er mediebildet radikalt annerledes. Når fjernsynsmediet ikke lenger har en nøkkelposisjon, mens politisk reklame i levende bilder opptrer i andre kanaler, er det også vanskeligere å forsvare forbudet. Ansvar for å bevare den politiske debatten må derfor legges på mediene og politikkerne, og kan ikke knyttes til et reklameforbud.

Selv om fjernsynet fortsatt kan regnes som et effektivt medium, er det neppe grunnlag for å si at denne medieteknologien er mer slagkraftig enn de nettbaserte mediene. Mediebarometeret viser at internett for lengst har erstattet fjernsynet som det mest brukte mediet.

Et bærende hensyn i mediepolitikken på 2000-tallet har vært teknologinøytralitet, det vil si at de samme reglene i prinsippet bør gjelde uavhengig av hvilken medieteknologi som benyttes. Dette hensynet taler også for at forbudet mot politisk TV-reklame bør oppheves. Forbudet i kringkastingsloven § 3-1 andre ledd gjelder bare for fjernsyn og tekstfjernsyn, ikke for annen medieteknologi. Forbudet rammer lineær TV, men ikke nettbaserte medier og strømmetjenester. Innhold som er tillatt på nettbaserte tjenester som VGTV og TV2 Play er ikke tillatt sendt på NRK eller TV2.

Forbudet mot politisk reklame og livssynsreklame er politisk omstridt. I de politiske omkampene om forbudet har flertallet til nå konkludert med at et frislipp for politisk reklame og livssynsreklame vil kunne ha uheldige samfunnsmessige konsekvenser. Det har for eksempel vært pekt på at partiene kan bli avhengige av økt økonomisk finansiering, at mindre ressurssterke partier vil slite med å bli sett og hørt og at informasjonsstrømmen ved politiske valg ikke bør styres av reklamespråket.

Kommisjonen anerkjenner behovet for å sikre at den enkelte kan foreta et informert valg av politisk ståsted og livssyn i en debattramme som ikke er kjøpt og betalt. Det er utvilsomt ønskelig at den offentlige debatten om politiske spørsmål og valg

blir styrt av rasjonelle, og ikke følelsesbaserte argumenter. I og med at det uansett er mulig å annonsere i andre, nettbaserte kanaler gjennom levende bilder, kan kommisjonen ikke se at dagens forbud lenger framstår som et treffsikkert tiltak til å sikre dette.

Kommisjonen mener økonomisk ubalanse mellom ulike partier og livssynsgrupper heller bør motvirkes av andre tiltak. Som statseid allmennkringkaster har NRK allerede et særlig ansvar for en bred og balansert dekning av ulike parter og interesser. Mange andre medier mottar også offentlige tilskudd begrunnet med mangfold og balanse med tanke på hvem som kommer til orde. Tydeligere merking av hva som er kommersielt stoff, slik kommisjonen anbefaler å legge enda større trykk på, er viktig også i denne sammenheng (jf. punkt 12.7.6).

For øvrig viser kommisjonen til EUs forordning om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA) som er nærmere redegjort for i kapittel 8.4.2. I forordningen vil det komme nye krav til digital markedsføring som også gjelder politisk reklame.<sup>133</sup> En tilnærming som ikke skiller mellom lineære og nettbaserte tjenester, men ser på det faktiske produktet, øker sannsynligheten for at man vil komme fram til mer treffsikre tiltak.

Samlet sett framstår dagens forbud mot politisk reklame og livssynsreklame som for lite treffsikkert til at kommisjonen vil anbefale å videreføre dette. Det har tidligere vært fremmet forslag om å erstatte dagens forbud med et temporært forbud i forbindelse med valgkamper.<sup>134</sup> Kommisjonen har ikke sett det som sin oppgave å vurdere slike alternative tiltak, men anbefaler at dagens forbud oppheves.

### 12.6.15 Det er behov for et sterkt kildevern

Kildevernet er avgjørende for at samfunnet får tilgang til viktig informasjon. Hvis potensielle kilder står i fare, eller tror de står i fare, for å bli kjent eller avslørt, vil dette ha en nedkjølende effekt på deres vilje til å gå videre til mediene med den informasjonen de besitter. Samfunnet trenger derfor at kilder og potensielle kilder er trygge på at de beskyttes. Dette handler både om hvordan

<sup>133</sup> Europakommisjonen har også lagt fram et forslag til nytt regelverk for politisk reklame som skal komplettere DSA på dette området, se document 52021PC0731, Forslag til europaparlaments- og rådsforordning om åpenhet og målretting av politisk reklame. <https://europolov.no/rettsakt/apenhet-malretting-av-politisk-reklame/id-29743>

<sup>134</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.9.7. Om endring av Grunnloven § 100.

pressen selv opptrer, om lovverket og om myndighetenes praksis. At mye kommunikasjon foregår digitalt, har ført til at pressen tenker på og jobber for kildevern på en mer teknisk avansert måte enn tidligere.

Samtidig har den stadig mer avanserte digitaliseringen også problematiske konsekvenser for kildevernet. Økte muligheter for statlig kontroll med og overvåkning av den generelle befolkningens fortrolige kommunikasjon, kan undergrave både kildevernet og informasjonsfriheten. Utviklingen har åpenbare konsekvenser for retten til privatliv. Dette diskuteres nærmere i kapittel 7.9.8.

Et sterkt kildevern i praksis beror på flere faktorer enn lovgivning. Kommisjonen mener det er et reelt behov for bedre opplæring og bevisstgjøring i reglene om kildevern, både hos myndighetspersoner og mediene.

Kommisjonen mener forslaget om å lovfeste en taushetsplikt i tilfeller der kilden er lovet anonymitet, sannsynligvis vil ha mindre praktisk betydning i samfunnet ettersom presseetikken allerede oppstiller et absolutt vern. Det kan likevel være et viktig signal. Ettersom utredning av et slikt forslag er varslet, går kommisjonen ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

Kommisjonen har heller ikke gått nærmere inn på den omdiskuterte bestemmelsen i straffeprosessloven § 125 tredje ledd om når det kan gjøres inngrep i kildevernet, men vil peke på at regelen er tungt tilgjengelig. Grensene for tillatte inngrep i kildevernet fastsettes i stor grad av EMD, altså utenfor Norges grenser. Kommisjonen mener ordlyden med fordel kunne vært omformet slik at den bedre reflekterte avveininger og vurderingsmomenter som EMD benytter.

Etterforskningsforbud mot anonyme kilder inspirert av svenske regler er et tilbakevendende spørsmål i den norske samfunnsdebatten. Kommisjonen har diskutert om det bør innføres et etterforskningsforbud, altså et forbud mot at politiet etterforsker hvem som er journalisters anonyme kilder, inspirert av det svenske «meddelarskyddet».

En tydeligere skranke i lovgivningen mot etterforskning av mediens kilder, kan være et viktig tiltak for å styrke det reelle kildevernet i tråd med det som følger av EMK artikkel 10. Samtidig finnes flere bestemmelser i det norske lovverket som langt på vei ivaretar de hensynene et etterforskningsforbud skal ivareta.

Det er lite som tyder på at det er et problem i samfunnet at pressen selv avslører kilder. Kildevern er et absolutt krav i presseetikken, og pres-

sen er avhengig av at folk har tillit til at kildevernet overholdes for å få tilgang til informasjon.

Om etterforskning av kilder er et problem motsatt vei, altså at myndighetene igangsetter etterforskning i strid med kildevernet, vet vi for lite om. Det finnes lite rettspraksis på området. Etter det kommisjonen kjenner til, er det ikke gjennomført systematiske undersøkelser av praksis på dette området. Eksempelene som er omtalt tidligere i kapitlet, kan tyde på en manglende bevissthet om etterforskning av kilder i møte med «lekkasjer» til mediene, men det er ikke dokumentasjon på at dette er et omfattende problem som truer kildevernet. Mer systematisk innsamling og gjennomgang av saker der spørsmålet aktualiseres, hadde vært nyttig for å opplyse samfunnsdebatten.

Et argument som ofte trekkes fram for et etterforskningsforbud, er at det kan gjøre det lettere å få offentlig ansatte til å si fra om kritikkverdige forhold.<sup>135</sup> Et etterforskningsforbud vil gi økt forutsigbarhet gjennom klarere rammer for hvor grensen går, og dermed større trygghet for kilden. En slik trygghet kan være det som skal til for at kilden deler informasjon av offentlig interesse.

Utfordringen med et slikt forbud er for det første at taushetspliktreglene i norsk rett ikke trekker et prinsipielt skille mellom fravikelig og ufravikelig taushetsplikt som tilsvarer skillet mellom såkalt «sekretess» (hemmelighold) og taushetsplikt i Sverige. Det ligger dermed ikke til rette for at det vil bli klare rammer for hva offentlig ansatte straffritt kan uttale seg til pressen om. I mange tilfeller vil offentlig ansatte kunne krenke grunnleggende menneskerettigheter ved brudd på taushetsplikt. Myndighetene har plikt til å beskytte sine innbyggere mot menneskerettsbrudd og Norge må kunne beskytte seg mot slike brudd ved å oppstille visse ufravikelige regler om taushetsplikt. Om et etterforskningsforbud skal være forutsigbart, må det foretas en bred gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene i lovgivningen for å avklare hvilke taushetsbrudd som kan være beskyttet av regelen.

For det andre er det fare for at et etterforskningsforbud vil hensynta pressens arbeidsforhold i situasjoner der dette knapt kan være et relevant hensyn, eller i alle fall ikke et hensyn av avgjørende vekt. Dagens kildevernregler i straffeprosessloven begrenser myndighetenes handlingsrom overfor journalister og redaksjoner. Et etterforskningsforbud vil også begrense myndighetens handlingsrom overfor private personer

<sup>135</sup> Se kapittel 15 om yringsfrihet i arbeidslivet.

som er mistenkt for straffbare handlinger. Dette vil også gjelde når man står overfor svært alvorlige forbrytelser. Utover den begrensningen dette er for politiets etterforskning, kan det også være en fare for at regelen blir misbrukt. Ved å gå til pressen med informasjon anonymt, vil et mulig viktig vitne til å opplyse en sak kunne bli kilde som ikke kan etterforskes og dermed heller ikke pålegges vitneplikt. Kildevernet kan dermed aktivt misbrukes av kriminelle for å unngå straffefølgelse. All den tid vi ikke har et klart definert begrep om hvem mediene er, vil et generelt etterforskningsforbud også kunne gi svært vidtrekkende begrensninger for muligheten til å oppklare kriminalitet.

Samlet sett innebærer forskjellene mellom den norske og det svenske rettssystemet etter kommisjonens syn at den svenske kildevernmodellen ikke lar seg overføre direkte til norsk lovgivning.

Kommisjonen mener dagens regler om kildevern gir et tilstrekkelig rettslig vern mot etterforskning av anonyme kilder. Samtidig mangler samfunnet oversikt over hvordan kildevernet etterlevs i praksis. Det bør prioriteres å utarbeide en slik oversikt. Det er videre behov for bedre opplæring av ansvarlige myndigheter og kontroll av praksis.

I kapittel 11 om retten til informasjon foreslår kommisjonen å utvide bestemmelsen om unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven for å inkludere tilfeller hvor begrensninger i taushetsplikt kan forsvares i lys av informasjonskravet i EMK artikkel 10. Kommisjonen foreslår å gjøre dette ved å legge til et nytt unntak i § 13 b i tråd med allmennhetens informasjonskrav, se punkt 11.8.5.

Kommisjonen foreslår videre å legge til en presisering i forvaltningsloven om at offentlig ansatte har rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt, i tråd med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3). Dette er nærmere redegjort for i kapittel 15.6.1.3. Disse endringene vil også gjøre det tydeligere for offentlig ansatte hvilke «lekkasjer» som er fullt lovlig i dag og som verken vil bli etterforsket eller straffet, og dermed også i realiteten styrke kildevernet.

## 12.7 Kommisjonens anbefalinger

Anbefalingene i dette kapittelet må sees i sammenheng med anbefalinger i andre kapitler, særlig overfor plattformselskap og andre aktører i kapittel sju, åtte og ni, samt anbefalinger om innsyn og offentlighet i kapittel 11. Anbefalingene i disse andre kapitlene er også ment å bidra til å

styrke de redaktørstyrte, journalistiske medienes posisjon som sentrale aktører i ytringsfrihetens infrastruktur i Norge.

### 12.7.1 Sikre robuste støtteordninger for mediene

Å legge til rette for et robust mediesystem med et mangfold av medier er et av de viktigste elementene i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100. Dette er blitt enda viktigere i takt med den digitale utviklingen der mediene utfordres av nye konkurrenter inntektsmessig og dessuten av aktører som bevisst formidler villedende informasjon.

Kommisjonen har ikke gått spesifikt inn i størrelsen eller innretningen på de ulike støtteordningene og fordelingen av mediestøtte, men vil understreke viktigheten av solide, fleksible og treffsikre støtteordninger til mange og ulike typer medier. Mediestøtte skal sikre mediene frihet, uavhengighet og mangfold, og må være innrettet på en måte som ivaretar dette. Mediestøtten bør også til en viss grad sikre forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet. Mediene på sin side må være klar over at mediestøtte forplikter.

### 12.7.2 Tilrettelegge for bredere mangfold i mediene

Det er behov for et bredere mangfold i norske redaksjoner. Over tid har redaktørene jobbet aktivt og målrettet for å få opp kvinneandelen blant journalister og i norske lederstillinger. Et tilsvarende arbeid bør settes i gang overfor andre grupper i samfunnet, som personer med funksjonsvariasjoner, ulik etnisitet, politisk standpunkt mv. Å få opp kvinneandelen i norske medier har tatt altfor lang tid, og arbeidet med et bredere mangfold på andre områder, bør gå raskere.

Mediene kan bedre mangfoldet innad i redaksjonene ved for eksempel å opprette særlige praksisplasser og målrettede stillinger. Aktiv bruk av mentorprogram og spesielle stipendordninger kan være effektive virkemidler. I tillegg kan det være behov for kunnskaps- og holdningsarbeid, workshops etc. for å bevisstgjøre journalister og moderatorer på nett om hvilke særlige utfordringer ulike grupper møter og hvilke erfaringer de har. Dette bør også være et tema på journalistutdanningene.

Kommisjonen oppfordrer redaksjonelle medier til å være oppmerksomme på uerfarne skribenter og bidragsyttere og følge opp disse i krevende ordskifter.

### 12.7.3 Bedre tilgang til journalistikk i bibliotekene

Behovet for å gi folk bred tilgang til gratis, kvalitetssikret informasjon og journalistikk må balanseres opp mot mediernes behov for inntekter. Ikke alle har råd til å abonnere på aviser, samtidig er abonnements- og brukerinntekter naturlige inntekter for de frie, private mediene

Sosialtjenesteloven åpner i dag for at man kan få dekket inntil ett avisabonnement for vanskeligstilte.<sup>136</sup> Norsk journalistlag og Redaktørforeningen har foreslått å tilby et verdikort på journalistikk.<sup>137</sup> Kommisjonen har ikke gått inn på kostnadene ved et slikt tiltak, men vil peke på en annen egnet arena for tilgang til gratis journalistikk: Bibliotekene.

Bibliotekene tilbyr i dag tilgang til enkelte norske aviser gjennom tjenesten Pressreader. Mange steder kan man logge inn med lånekortet sitt også utenfor bibliotekene. Denne tjenesten tar utgangspunkt i avisenes papirutgaver. Kommisjonen anbefaler å arbeide for avtaler som gir tilgang til flere aviser, avisenes nettutgaver, magasiner og tidsskrifter når man befinner seg i biblioteket.

### 12.7.4 Utrede NRKs og NRK Sápmis uavhengighet

Kommisjonen oppfordrer regjeringen til å følge opp anbefalingene fra Mediemangfoldsutvalget og utrede spørsmål om NRKs eierskap for å sikre uavhengigheten også i framtiden.

I denne sammenheng anbefaler kommisjonen at man også ser på NRK Sápmis uavhengighet. FNs erklæring om urfolks rettigheter understreker urfolkernes rett til selvstyre for fritt å fremme egen kulturelle utvikling. Artikkel 16 slår fast at «urfolk har rett til å opprette sine egne medier på sine egne språk», og at «statene skal treffe effektive tiltak for å sikre at statseide medier på tilbørlig vis gjenspeiler urfolks kulturelle mangfold».<sup>138</sup>

Sametingsrådets redegjørelse om samiske medier fra 2019 refererer et forslag fra det samiske journalistlaget Sámi Journalisttaid Searvi (SJS) om å løsrive de samiske enhetene fra de

nordiske nasjonale allmennkringkastingene, for deretter å etablere et fellessamisk medieselskap som samer selv bestemmer over, og som er uavhengig.<sup>139</sup> NRK Sápmi ønsker å videreføre en statlig allmennkringkasting med en samisk redaksjon innenfor NRK, og Sametingets redegjørelse trekker fram organisatoriske og økonomiske utfordringer dersom en uavhengig samisk allmennkringkaster skal etableres utenfor NRK.

Kommisjonen anbefaler derfor at en utredning om NRKs eierskap og uavhengighet også inkluderer en utredning av den samiske allmennkringkastingen, herunder de hensyn til samisk selvbestemmelse og autonomi som følger av Norges forpliktelser gjennom internasjonale erklæringer om urfolksrettigheter.

### 12.7.5 Mediene bør utvise mest mulig åpenhet

Medienes tillit i samfunnet avhenger av at de lever opp til egne idealer om etterrettelighet, uavhengighet og etisk ansvarlige beslutninger. Her har mediene naturlig nok selv ansvaret for å etterkomme allmennhetens forventninger.

Kommisjonen vil trekke fram åpenhet som en sentral faktor og anbefaler mediene å utvise enda større åpenhet om redaksjonelle valg, prioriteringer, faktasjekker og usikkerhet. Kommisjonen vil også oppfordre mediene til å være tydeligere om sine egne feil og å rette disse forholdsmessig – ikke minst for å avverge at de selv feilinformerer. Dette kan bidra til bedre forståelse for det som formidles, gi rom for nyanser og avveininger og dessuten lære flere i samfunnet om kildekritikk.

I tillegg til de forpliktelser som følger av loven om å gi informasjon til Medietilsynet om eierskap og samarbeidsavtaler som gir innflytelse tilsvarende eierskap, bør mediene ta en mer aktiv rolle i selv å vise fram forhold rundt eierskap og samarbeidsavtaler (som stoffutveksling) til det allmenne publikum.

### 12.7.6 Strengere oppfølging av skillet mellom annonser og redaksjonelt innhold

Det er behov for bedre oppfølging og praktisering av kravene til merking av såkalt innholdsmarkedsføring. Mediebransjen bør også ha et kontinuerlig og kritisk blikk på praksisen for journalister som har kommersielle interesser i tråd med kravene i

<sup>136</sup> NAV – Arbeids- og velferdsetaten (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*, R35-00, 2012-06-22, jf. pkt. 4.18.2.38.

<sup>137</sup> Tryggestad, D.I. & Berg, H.R. (2020, 25 juni). Vi foreslår verdikort på journalistikk. *Medier24*. <https://m24.no/dagidar-tryggestad-hanna-relling-berg-norsk-journalistlag/vi-foreslar-verdikort-pa-journalistikk/260684>

<sup>138</sup> FNs erklæring om urfolks rettigheter (New York, 13. September 2007).

<sup>139</sup> Sametinget (2019). *Sametingsrådets redegjørelse om samiske medier*. <https://sametinget.no/kultur/samisk-litteratur-og-medier/samiske-medier/>

Vær Varsom-plakatens kapittel 2 om integritet og uavhengighet.

Det er i dag en reell fare for at reklame forveksles med redaksjonelt stoff. Bransjen bør derfor gjøre mer for å oppfylle intensjonen i Vær Varsom-plakaten og sørge for at PFU behandler flere saker som angår forvekslingsfare, kommersielle interesser og bindinger. Fravær av kontroll av mediens praksis vil med stor sannsynlighet skade mediens troverdighet og undergrave det offentlige ordskiftet.

Kommisjonen vil ellers understreke betydningen av det sterke presseetiske systemet i Norge og hvilken rolle dette spiller for den relativt høye tilliten til mediene i Norge og utøvelsen av deres felles samfunnsansvar. Det er viktig at mediene sikrer og ivaretar dette systemet i tråd med formålet, slik at både faglige vurderinger, men også saksbehandling av klager holder et høyt nivå.

### 12.7.7 Forbudet mot politisk TV-reklame bør oppheves

Dagens mediebilde er fundamentalt annerledes enn da forbudet mot politisk reklame og reklame for livssyn i fjernsyn ble innført i 1999. Kommisjonen anbefaler at forbudet oppheves. Det vises til vurderingene i punkt 12.6.14 for en begrunnelse for anbefalingen.

### 12.7.8 Tiltak for å styrke kildevernet

#### 12.7.8.1 Kontinuerlig opplæring og kunnskapsbygging i mediene

Pressen har et selvstendig og absolutt ansvar for å sikre kildevernet. Dagens teknologi krever stadig nye og oppdaterte tiltak for å beskytte kilder. Redaksjonene må sørge for at det er mulig å ta kontakt med redaksjonen eller en journalist via trygge kommunikasjonsverktøy, som krypterte linjer, slik at kildevernet er sikret før informasjon bringes videre.

Norsk Redaktørforening ga i 2020 ut en veileder med konkrete råd om kildevern og tips om ulike verktøy.<sup>140</sup> Veilederen inneholder i tillegg råd og kunnskap om datasikkerhet og risikonivåer for å unngå dataangrep. Denne type kunnskap og veiledning bør oppdateres og innlemmes i praksis av alle journalister og redaksjoner. I til-

legg er det viktig at disse temaene understrekes i all journalistutdanning og ellers i bransjen.

#### 12.7.8.2 Bedre opplæring av myndighetspersoner og offentlig ansatte

Sterkt kildevern krever tydelig og klar regulering. I tillegg er det en forutsetning at ansvarlige og utøvende myndigheter har god forståelse og kunnskap. Alle som kan havne i en situasjon som aktualiserer eller berører kildevern, bør få opplæring og dilemmatrening slik at man kan kjenne igjen en mulig «kildevernsituasjon». Offentlig ansatte må få opplæring i taushetspliktens grenser og oppfordres til å benytte sin ytringsfrihet til å opplyse omdiskuterte temaer i offentligheten.

#### 12.7.8.3 Mer systematisk kunnskap om kildevern og etterforskning av kilder

Det er behov for mer kunnskap om praktisering av kildevernet og særlig praksis rundt formell og uformell etterforskning av kilder som har bidratt anonymt med informasjon til mediene. Om sakene er vurdert opp mot kildevernet, framgår for eksempel ikke av sammendraget av de publiserte sakene fra Spesialenheten som gjelder etterforskning av brudd på taushetsplikten.

Mer kunnskap om saker som gjelder anonyme kilder, ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere den reelle statusen for kildevernet i Norge og behovet for å styrke rettsvernet av kilden. Mer systematisk informasjonsinnhenting kan ha en oppdragende og veiledende effekt. Det bør derfor settes i gang et arbeid med å kartlegge praksis for kildevernsaker.

Det er også behov for mer kunnskap om nedkjølingseffekten av eksisterende og framtidige hjemler ved bruk av tvangsmidler og straff, ikke bare på kildevernet, men på det offentlige ordskiftet som sådan. Dette kan for eksempel gjøres gjennom komparative analyser av ordskiftet før og etter innføring av nye lovhjemler.<sup>141</sup> Kommisjonen anbefaler at det gjennomføres slike studier.

## 12.8 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold.

<sup>140</sup> Norsk Redaktørforening (2020) *Koden for sikker datajournalistikk*. <https://www.nored.no/NR-dokumentasjon/Rapporter-og-veiledere/Koden-for-sikker-datajournalistikk>

<sup>141</sup> Se kapittel 7.5 om nedkjølede effekt for eksempler på slike studier.

- Bidra til større tilgang til gratis journalistikk i bibliotekene.
- Følge opp Mediemangfoldsutvalgets anbefaling om å utrede NRKs eierskap for å sikre uavhengigheten også i framtiden. Dette bør også inkludere en utredning av NRK Sápmis eierskap og uavhengighet.
- Forbudet i kringkastingsloven mot politisk reklame og reklame for livssyn bør oppheves.
- Sørge for opplæring av offentlig ansatte om ytringsfrihet og kildevern, herunder gjennomføre kursing i hvordan man kan gjenkjenne en kildevernsituasjon og hvilke regler som da gjelder.
- Innhente og samle mer kunnskap om praktisering av kildevernet og særlig praksis rundt etterforskning av kilder som har bidratt anonymt med informasjon til mediene.
- Offentlig ansatte må få opplæring i taushetspliktens grenser og oppfordres til å benytte sin ytringsfrihet til å belyse omdiskuterte temaer i offentligheten.
- Gjennomføre forskning på hvordan eksisterende og framtidige lovhjemler for bruk av tvangsmidler påvirker det offentlige ordskiftet, med et særlig blikk på eventuell nedkjølende effekt. Tilsvarende undersøkelser bør gjøres av situasjoner der personer som har gått til mediene med opplysninger har blitt straffet.

#### Anbefalinger rettet mot mediene:

- Mediebedriftene bør jobbe mer aktivt for mangfold i redaksjonene og i tema- og kildevalg og være oppmerksomme på uerfarne spaltister.
- Redaksjoner bør utvise større åpenhet om eierforhold og stoffutvekslingsavtaler og være tydeligere om egne feil.
- Mediebransjen bør jobbe for et tydeligere skille mellom annonser og redaksjonelt innhold gjennom bedre oppfølging og praktisering av Vær Varsom-plakatens krav.
- Redaksjonene bør sikre kontinuerlig opplæring og kunnskapsbygging om kildevern internt, også opp mot ny teknologi.

## Kapittel 13

# Sikkerhet og selvsensur i journalistikken

### 13.1 Innledning

Knappt noen steder i verden er det tryggere og friere å være journalist enn i Norge.<sup>1</sup> Men også i Norge kan journalister bli truet når de utøver sitt samfunnsoppdrag. Vebjørn Selbekk, ansvarlig redaktør i daværende Magazinet, ble truet på livet og måtte ha politibeskyttelse etter at han som en av flere norske redaktører publiserte faksimiler av karikaturer av profeten Muhammed i 2006.<sup>2</sup> Tidligere generalsekretær i Norsk Presseforbund, Per Edgar Kokkvold, mottok også drapstrusler etter at han i forbindelse med en debatt om selvsensur i Danmark, støttet publiseringene av karikaturtegninger. Skup-konferansen for norske journalister var et av Anders Behring Breiviks opprinnelige mål da han planla sitt terrorangrep mot Norge våren 2011.<sup>3</sup> I 2006 ble det skutt mot huset til Dagsavisens krimjournalist Nina Johnsrud. Det finnes flere eksempler.

I mandatet ble kommisjonen bedt om å vurdere tiltak for å ivareta journalisters sikkerhet, som er en forutsetning for mediernes samfunnsrolle og vaktbikkjefunksjon. Kommisjonen skulle vurdere om og i hvilken grad trusler og hets mot journalister kan føre til selvsensur. Vurderingen skulle også synliggjøre relevante kjønnsforskjeller.

Dette kapittelet tar først for seg hvordan man kan definere hva det vil si å være journalist, hva som ligger i mediernes samfunnsrolle og hvilken rettslig beskyttelse norske journalister har i dag. Deretter kartlegges omfanget av henholdsvis trusler, hets og trakassering mot journalister i

Norge, eventuelle kjønnsforskjeller og dokumentasjonen som finnes på om dette fører til selvsensur. Kommisjonen har også gjort egne undersøkelser som gir et mer presist bidrag til forståelsen av hvordan norske journalister oppfatter situasjonen. Dette kapittelet tar primært for seg trusler mot enkeltjournalisters sikkerhet. Spørsmål om cybersikkerhet, digitale angrep mot mediehus og lignende drøftes andre steder i utredningen.

### 13.2 Journalistikkens vesen og samfunnsrolle

#### 13.2.1 Journalist, en definisjon

Hvem som helst kan i utgangspunktet kalle seg journalist. Tittelen er ikke beskyttet og debatten om definisjonen av «journalist» er pågående og uavklart.<sup>4</sup>

Enkelt sagt er man journalist når man utøver journalistikk. Journalistikk kan defineres som «en moderne institusjon som innhenter, bearbeider og formidler informasjon som gjør krav på å være sann, og som kan være demokratisk relevant.»<sup>5</sup>

Tradisjonelt har tilslutning til pressens selv-dømmeordning, eller tilhørighet til mediebedrifter eller profesjonsorganisasjoner, vært et utgangspunkt for å avgrense rollen.<sup>6</sup> En slik institusjonell forståelse kan være uheldig når temaet er journalisters sikkerhet: Frittstående skribenter eller journalistiske miljøer som gjør journalistisk arbeid og publiserer på egne plattformer utenom

<sup>1</sup> Jf. Reportere uten grensers pressefrihetsindeks, der Norge har vært på topp i flere år. Reportere uten grenser (2021). *World Press Freedom Index 2021*. <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>2</sup> Selbekk, V. (2016). *Fryktens makt. Frihet eller taushet i terrorens tid*. Aschehoug. Selbekk var medlem av Ytringsfrihetskommisjonen.

<sup>3</sup> Wergeland, P. (2012, 18. april). – Rakk ikke bombe journalistkonferanse. *NRK.no*. [https://www.nrk.no/227/artikler/\\_rakk-ikke-bombe-skup-konferansen-1.8079946](https://www.nrk.no/227/artikler/_rakk-ikke-bombe-skup-konferansen-1.8079946)

<sup>4</sup> Se for eksempel Hovlid, E.L. (2020). Hvem er journalist i norsk rett? *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 133 (1), 3–38. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2020-01-01>, Sjøvaag, H. (2020). *Journalistikkens problem*. Universitetsforlaget, s.51 og Hormoen, H. og Steensen, S. (2021). *Journalistikkens filosofi*. Universitetsforlaget.

<sup>5</sup> Definisjonen er hentet fra Eide, M. (2011). *Hva er journalistikk?* Universitetsforlaget, s. 10

<sup>6</sup> Se for eksempel definisjonen i Orgeret, K.S. (2021, 16. august). Journalist. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/journalist>. Medlemskap i Norsk journalistlag er betinget av å følge pressens etiske retningslinjer, jf. <https://www.nj.no/medlemskap/>



de redaktørstyrte mediene, kan da falle utenfor til tross for at de bidrar med redigert journalistikk til en åpen og opplyst samtale. Begreper som borgerjournalist, blogger, brukergenerert innhold og alternative medier illustrerer at journalistrollen ikke entydig er forbeholdt ansatte i mediehus og medlemmer av presseorganisasjoner. Utviklingen av en utydelig og vid tolkning av hvem som er journalist, vil trolig fortsette.

Også personer som bedriver journalistikk utenfor de etablerte institusjonelle rammene har krav på beskyttelse som journalister dersom sikkerheten deres trues. Disse kan dessuten være spesielt sårbare og utsatte nettopp fordi de ikke opererer innenfor de etablerte institusjonene og interesseorganisasjonene og heller ikke får deres vern og oppmerksomhet.

### 13.2.2 Journalisters samfunnsrolle

Mediene skal som «offentlig vaktbikkje» føre kritisk tilsyn med maktutøvelse.<sup>7</sup> Journalister skal bidra til at medborgerne har den informasjonen de trenger for å gjøre informerte valg, ved stemmurnen og eller i den demokratiske deltakelsen. Dette er journalistikkens samfunnsoppdrag.<sup>8</sup>

At journalister er frie og uavhengige, er avgjørende for et velfungerende demokrati og for utøvelsen av ytringsfriheten. Dette reflekteres i uttalelser fra både norsk høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Høyesterett uttaler for eksempel at pressen har en «anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver offentlig myndighet».<sup>9</sup> EMD har flere ganger understreket at mediene har en sentral rolle i et demokratisk samfunn, ikke minst for tilgangen til informasjon.<sup>10</sup>

Med dette samfunnsoppdraget følger også en styrket rettslig beskyttelse av journalisters ytringsfrihet.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Formuleringen «public watchdog» brukes for eksempel av EMD i *Jersild mot Danmark* (15890/89, 23 september 1994, storkammer). Avsnitt 31.

<sup>8</sup> Slik samfunnsoppdraget er beskrevet hos Sjøvaag, H. (2020), s.9.

<sup>9</sup> HR-2013-641-A, avsnitt 50.

<sup>10</sup> jf. *Flinkkilä m.fl. mot Finland* (25576/04, 6. juli 2010), avsnitt 73, *Von Hannover mot Tyskland nr. 2* (40660/08 og 60641/08, 7. februar 2012). Avsnitt 102 og *Sunday Times mot Storbritannia* (6538/74, 26. april 1979). Avsnitt 65.

<sup>11</sup> *Niskasaari og Otavamedia Oy mot Finland* (32297/10, 23 juni 2015). Avsnitt 58.

## 13.3 Virkelighetsbeskrivelse

### 13.3.1 Omfanget av vold, trusler og trakassering

#### 13.3.1.1 Tidligere undersøkelser

Journalister må kunne være til stede ute i samfunnet for å rapportere om hva som skjer, enten det er i en pandemi, i en krig eller i hverdagslivet i Norge. De må i størst mulig grad være beskyttet mot å bli angrepet.

Kommisjonen går i det følgende gjennom eksisterende undersøkelser om omfanget av vold, trusler og trakassering mot norske journalister. Hovedinntrykket er at det for de aller fleste er trygt å være journalist i Norge i dag.

Det finnes enkelte offentlig omtalte tilfeller der norske journalister er blitt fysisk angrepet på grunn av yrkesutøvelsen deres.<sup>12</sup> Sist dette ble undersøkt, i 2014, svarte 27 journalister at de hadde blitt utsatt for vold i jobben i løpet av de siste fem årene.<sup>13</sup>

Nest etter vold er trusler den mest alvorlige utfordringen for journalisters sikkerhet. Det finnes få undersøkelser der omfanget av trusler er undersøkt. I to spørreundersøkelser gjennomført i 2012 og 2014 svarte rundt 20 prosent av respondentene at de hadde opplevd trusler. De aller fleste sa de hadde opplevd dette én til to ganger i løpet av de siste fem årene.<sup>14</sup>

Ettersom trusler er straffbare, er antall anmeldelser av og domfellelser for trusler mot journalister et sikrere anslag enn spørreundersøkelser. Kommisjonen ba Norsk journalistlag (NJ) om en oversikt over dette. Som følge av forespørselen, sendte NJ våren 2021 ut en rundspørring til rundt

<sup>12</sup> Se for eksempel Bernhus, R. (2009, 19. august). Journalist angrepet på jobb. *Romerikes Blad*. <https://www.rb.no/lokale-nyheter/journalist-angrepet-pa-jobb/s/1-95-4527546> og *Journalisten* (2013, 8. november). Angrepet på jobb. *Journalisten*. <https://journalisten.no/sverre-joakimsen-angrepet-finnmark-dagblad/angrepet-pa-jobb/138012>. Det finnes flere tilfeller der norske journalister i utlandet, jf. avsnitt 13.3.4.

<sup>13</sup> Prosentandelen av alle journalister som deltok i undersøkelsen var 2,4. I 2012 svarte 60 journalister at de var blitt utsatt for vold, da var antall respondenter høyere (og prosenten lavere: 1,4). Dette er upubliserte råttall som kommisjonen har fått fra Trond Idås i Norsk Journalistlag, basert på Idås, T. (2021). Trakassering, trusler og vold mot journalister og redaktører. *Norsk Journalistlag*. <https://www.nj.no/wp-content/uploads/2021/08/Trusselrapport-2012-2021.pdf>

<sup>14</sup> Grinsmo, A. og Heen, H. (2013). Journalistundersøkelsen 2012. *Arbeidsforskningsinstituttet*. <https://www.nj.no/wp-content/uploads/2018/09/Arbeidsmilj%C3%B8rapporten-2012.pdf> s. 53ff og Landsverk Hagen, A. (2015). *Meningers mot – netthat og ytringsfrihet i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.

200 klubbledere i NJ. 62 mediehus besvarte henvendelsen. Av disse hadde 15 sendt inn anmeldelser i perioden fra januar 2018. Syv redaksjoner hadde anmeldt kombinasjoner av trusler, trakassering og vold (hvor tre inkluderte vold). Syv hadde anmeldt trusler og én redaksjon hadde anmeldt en trakasseringssak.

Til sammen omfattet rapportene 62 anmeldte saker i løpet av drøyt tre år fra de 15 mediehusene. NJ fikk inn data om det videre forløpet i 36 av disse sakene. For sju av dem var det tatt ut tiltale. Seks av disse førte til domfellelse.<sup>15</sup>

Flere spørreundersøkelser har tatt for seg trakassering, sjikane og press mot journalister. I 2020 svarte 20 prosent av respondentene i Nordiske mediedagers årlige journalistundersøkelse at de hadde blitt truet eller utsatt for press på grunn av en sak de jobbet med. 29 prosent hadde blitt utsatt for «trakassering og trusler på sosiale medier».<sup>16</sup> Tallene har vært omtrent de samme i tidligere undersøkelser.<sup>17</sup> De to mer omfattende undersøkelsene fra 2012 og 2014 har langt høyere andeler, men her er tidsperioden lang (de siste fem årene). I 2014 svarte 44 prosent at de hadde opplevd sjikane, hets, krenkelser eller trakassering.<sup>18</sup>

I en intern spørreundersøkelse fra NRK våren 2019, oppga 29 prosent av de som svarte at de hadde opplevd vold, trusler, trakassering eller uønsket oppmerksomhet de siste to årene. I rene tall utgjorde dette 343 medarbeidere.<sup>19</sup>

### 13.3.1.2 Kommisjonens egen undersøkelse

Å utøve eller true med vold er straffbare handlinger og en åpenbar trussel mot en journalists frie virke. Hva respondentene legger i begrepene hets, press og så videre, er ikke like åpenbart.

Kommisjonen mener det er en utfordring at det i de fleste undersøkelsene i liten grad skilles mellom trusler på den ene siden og det som kalles hets, trakassering, krenkelser, sjikane eller lignende på den andre siden.<sup>20</sup> Begrepene er i stor grad subjektive og gjør det vanskelig å vite hvor respondentene legger terskelen. Den økte oppmerksomheten om sjikane og hets kan også ha påvirket hvordan man svarer. For å få et mer presist bilde av hva journalister og redaktører opplever og i hvilket omfang, bestilte kommisjonen et sett spørsmål til den årlige medieundersøkelsen våren 2021. Her ble det spurt om flere og mer spesifikke fenomen enn i de tidligere undersøkelsene. Undersøkelsen er gjennomført ved å trekke et landsrepresentativt utvalg fra medlemslistene til Norsk journalistlag (NJ) og Norsk redaktørforening (NR). 847 NJ-medlemmer og 158 NR-medlemmer deltok.<sup>21</sup>

Svarene viser at omfanget av de mest alvorlige formene for henvendelser er relativt lavt for journalistenes del: Ti prosent (rundt 85 journalister i rene tall) har opplevd trusler, det store flertallet av disse (68 av de 85) sier de har opplevd dette én gang. Dette er et markant lavere tall enn i de eldre undersøkelsene. Enda færre har opplevd at personlig informasjon offentliggjøres eller uønskede seksualiserte henvendelser (se tabell 13.1).

De andre opplevelsene i undersøkelsen er typer av henvendelser eller oppmerksomhet som en redaksjon via en journalist eller redaktør må kunne påregne i forbindelse med sitt virke som kritisk og undersøkende mot andre: Å bli utskjelt, enten det er ansikt til ansikt eller i telefonen, eller å bli omtalt i negative ordelag.

I hvilken grad møter man motstand eller ubehageligheter internt i bransjen eller blant kolleger? Tallene i denne undersøkelsen tyder på at dette kan være mer utbredt enn mange andre ubehageligheter.

<sup>15</sup> Jf. Idås, T. (2021). NRK gjorde en lignende rundspørring i 2019. Da svarte 23 av 101 mediehus at de hadde anmeldt til sammen 67 saker. Ni av dem hadde ført til domfellelse: Myklebust, M. (2019, 19. oktober). Norske journalister trues med oks, pistol og avkuttet sauehode. *NRK.no*. [https://www.nrk.no/dokumentar/xl/norske-journalister-trues-med-oks\\_-pistol-og-avkuttet-sauehode-1.14729649](https://www.nrk.no/dokumentar/xl/norske-journalister-trues-med-oks_-pistol-og-avkuttet-sauehode-1.14729649)

<sup>16</sup> 320 personer besvarte undersøkelsen. Respons Analyse (2020). *Medievaner og holdninger – Undersøkelse blant publikum, journalister, advokater og dommere 10. mars–27. april*. Undersøkelse for Nordiske mediedager. [https://kyber.blob.core.windows.net/nmd/2978/medievaner-alle-grupper\\_rapport\\_2020.pdf](https://kyber.blob.core.windows.net/nmd/2978/medievaner-alle-grupper_rapport_2020.pdf)

<sup>17</sup> Tidsperioden journalistene ble spurt om i disse undersøkelsene er det siste året. Alle undersøkelsene er tilgjengelige her: Nordiske mediedager (2021). *Medieundersøkelsen*. <https://www.nordiskemediedager.no/medieundersokelsen/medieundersokelsen/>

<sup>18</sup> Landsverk Hagen, A. (2015). Tallene for trusler og vold har Trond Idås i Norsk Journalistlag hentet ut for kommisjonen fra råmateriale til Idås, T. (2021).

<sup>19</sup> Kinn, E. & Scharff Thommessen, L. (2019, 7. mars). Trusler mot NRK: Lisenskontoret og programledere mest utsatt. *NRK.no*. [https://www.nrk.no/norge/trusler-mot-nrk\\_lisenskontoret-og-programledere-mest-utsatt-1.14460692](https://www.nrk.no/norge/trusler-mot-nrk_lisenskontoret-og-programledere-mest-utsatt-1.14460692)

<sup>20</sup> Dette er bare gjort i én av de årlige medieundersøkelsene fra Nordiske mediedager, i 2013. Da svarte 13 prosent at de hadde vært utsatt for trusler om vold.

<sup>21</sup> Feilmargen er oppgitt til +/- 2–3 prosent. Jf. metodeavsnitt på side 2 i undersøkelsen: Respons (2021). *Medievaner og holdninger. Medieundersøkelsen 2021*. [https://kyber.blob.core.windows.net/nmd/3350/medievaner-og-koronapandemi\\_alle-grupper\\_rapport\\_2021.pdf](https://kyber.blob.core.windows.net/nmd/3350/medievaner-og-koronapandemi_alle-grupper_rapport_2021.pdf) Resultatene som omtales i det følgende er ikke publisert sammen med resten av medieundersøkelsen.

Tabell 13.1 Rapportert omfang av ubehagelige reaksjoner (svar i prosent)

Har du blitt utsatt for noe av det følgende ifbm ditt journalistiske virke i løpet av det siste året?	Redaktører	Journalister
Negative personkarakteristikker	57	34
Utskjelling på telefon	59	32
Ubehagelig motstand fra kolleger i redaksjonen eller bransjen	27	21
Utskjelling ansikt til ansikt	25	15
Trusler	24	10
Gjentatt ubehagelig oppmerksomhet fra en enkeltperson (stalking)	22	8
Personlig informasjon om deg er blitt offentliggjort på sosiale medier på en ubehagelig måte	22	8
Uønskede seksualiserte henvendelser	7	6

Kilde: Medieundersøkelsen 2021. Tidligere upubliserte svar på spørsmål bestilt fra kommisjonen.

Redaktører opplever i til dels betydelig større grad enn journalistene alle ubehagelighetene det ble spurt om i undersøkelsen. Dette kan være et tegn på at arbeidsfordelingen fungerer: Journalistene skal gjøre jobben, redaktørene skal ta støytten.

### 13.3.2 Selvsensur blant norske journalister

Angrep på og trusler mot journalister er et problem som er større enn den enkelte journalists fysiske sikkerhet. Dersom angrep og trusler fører til at temaer ikke blir belyst og kritikkverdige forhold ikke blir omtalt, går det utover informasjonsfriheten og mediens rolle som vaktbikkje. Dermed blir slike angrep også en trussel mot ytringsfriheten og dens virkeområde.

At temaer eller personer ikke blir omtalt eller satt under kritisk søkelys fordi journalister frykter for konsekvensene ved å gjøre det, er selvsensur. Dette er noe annet enn etiske avveininger. Det er den negative selvsensuren som resultat av ytre press kommisjonen ønsker å belyse.

Undersøkelser viser at selvsensur forekommer i noen grad i norsk journalistikk, men frykt for vold er ikke hovedårsaken til at journalister legger bånd på seg.

20 prosent av journalistene som deltok i Medieundersøkelsen i 2018, svarte at de har unngått å foreslå å dekke saker fordi det kunne føre til ubehagelige konsekvenser. Tallene var omtrent de samme i 2017 og 2016. Kommisjonen la inn samme spørsmål i vår undersøkelse i 2021. Da var andelen betydelig lavere: Ti prosent av

journalistene og to prosent av redaktørene sa at de hadde «latt være å foreslå eller å dekke saker» av frykt for ubehagelige konsekvenser. Også her ble det lagt inn flere svaralternativer for å få et mer presist bilde av situasjonen (se tabell 13.2).

Tallene viser at et klart flertall ikke er påvirket av frykt for ubehagelige konsekvenser. Å endre væremåte eller nærvær i sosiale medier er mest utbredt. Dette kan ha personlige omkostninger, men behøver ikke være uttrykk for selvsensur i virket som journalist. For de mer alvorlige kategoriene er ja-prosenten lav.

Respondentene ble også spurt om hvilke temaer som utløste disse konsekvensene. For journalistene skilte fire temaer seg ut: Korona-relaterte spørsmål kom øverst på listen, fulgt av likestilling/feminisme/kjønnsdebatt, islamkritikk/islamisme og klima/miljøvern. For redaktørene kom de samme fire temaene på topp, men i en noe annen rekkefølge.<sup>22</sup>

Under Fritt Ords første monitorundersøkelse om ytringsfriheten i 2014, ble det gjort en studie der journalister ble spurt spesifikt om frykt for reaksjoner fra religiøse grupper. To prosent svarte at slik frykt påvirket hvilke saker de dekket. Dette kan virke som et lavt tall, men artikkelforfatteren påpeker at det er snakk om 27 personer i rene tall. Blant illustratører og grafikere

<sup>22</sup> Her var tallene små: Totalt 235 journalister og 57 redaktører hadde rapportert en av konsekvensene spørsmålet tok utgangspunkt i. 30 prosent i begge grupper svarte at det ikke var ett spesielt tema som utløste konsekvensen.

Tabell 13.2 Rapportert endret atferd (svar i prosent)

«Har frykt for ubehagelige konsekvenser ført til at du har gjort noe av det følgende»	Redaktører	Journalister
Ingen av alternativene	62	70
Endret væremåte/nærvær på sosiale medier	30	19
Latt være å foreslå eller å dekke saker	2	10
Latt være å ta med informasjon i saker du har laget	3	4
Sluttet å dekke en bestemt sak/saksområde	0	4
Vurdert å slutte som journalist/redaktør	4	4
Latt være å stille opp i debatter	6	3
Fått hemmelig telefonnummer	3	3
Fått hemmelig adresse	1	2
Fått politibeskyttelse	1	0

Kilde: Medieundersøkelsen 2021. Det var mulig å krysse av på flere alternativer. Tidligere upubliserte svar på spørsmål bestilt fra kommisjonen.

var andelen høyere: åtte prosent.<sup>23</sup> Kommisjonen tar for seg selvsensur i satire og karikaturer i kapittel 14.7.

Enkelte eldre undersøkelser gir en pekepinn om andre typer konsekvenser av sjikane, trakassering og trusler mot journalister. I 2014 svarte 70 prosent av de som hadde opplevd noe av dette, at det stjal konsentrasjon fra jobben. 41 prosent slet med nattesøvnen. 15 prosent hadde vurdert å slutte i yrket.<sup>24</sup>

I Medieundersøkelsen i 2016 ble det også spurt om ulike årsaker til at journalister legger bånd på seg. Det var ikke vold journalistene fryktet mest. Den klart viktigste årsaken var at man mente at man «lett blir misforstått» (36 prosent) og stigmatisering fra kolleger (24 prosent). Frykt for vold kom nederst på listen over svaralternativ, med fem prosent – altså seks journalister i rene tall.<sup>25</sup>

### 13.3.3 Kjønnforskjeller

Få undersøkelser har kartlagt kjønnforskjeller i omfanget av mottatte trusler eller trakassering. I undersøkelsen fra 2021 som kommisjonen tok initiativ til, melder omtrent like mange kvinner som menn at de har mottatt trusler. Uønskede seksualiserte henvendelser rammer kvinner i større grad enn menn: Ti prosent av kvinnene rapporterer at de har opplevd dette, mot tre prosent av mennene. Kvinner rapporterer også i større grad å ha opplevd ubehagelig motstand fra kolleger i redaksjonen eller bransjen: 26 prosent melder dette, mot 19 prosent av mennene. Noen flere menn enn kvinner melder å ha mottatt utskjelling, enten i sosiale medier eller ansikt til ansikt.

Utover dette finnes kun tre eldre undersøkelser, alle fra 2014, som har kartlagt kjønnforskjeller på dette området. I én av dem svarer flere menn enn kvinner at de er blitt utsatt for hets. I de to andre er det ingen kjønnforskjeller.<sup>26</sup>

AFIs undersøkelse fra 2014 er den eneste som har gått i dybden på spørsmålet om kjønnforskjeller. Funnene der tydet på at kvinnelige journalister i større grad enn menn mottar kjønn eller seksualisert hets: 15 prosent av kvinnene svarte ja på dette, mot 4 prosent av mennene. 17 prosent av kvinnene hadde fått kommentarer som angikk kropp, privatliv eller seksualitet, mot 11

<sup>23</sup> Rogstad, J. (2014): «Ikke en trussel, men en advarsel.» Religionsfrihetens plass – ytringsfrihetens nødvendighet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (Red), *Status for ytringsfriheten i Norge. Hovedrapport fra prosjektet* (s. 79–106). Institutt for samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2442534>

<sup>24</sup> Landsverk Hagen, A. (2015), s. 13 og 97

<sup>25</sup> Respons Analyse (2015). *Undersøkelse blant norske journalister 2.-23. februar 2015*. <http://kyber.blob.core.windows.net/nmd/1108/journalister-tabeller.pdf>

<sup>26</sup> Landsverk Hagen, A. (2015); Rogstad, J. (2014) og Grimsmo, A. og Heen, H. (2013).

prosent av mennene. Forskeren utdypet funnene i en kvalitativ studie av et utvalg journalister og redaktører.<sup>27</sup>

### 13.3.4 Det internasjonale bildet

Kommisjonens mandat var å se på situasjonen for norske journalister. Dette inkluderer også norske journalister på jobb i utlandet. Flere av disse er på oppdrag der sikkerhetssituasjonen er langt mer alvorlig enn i Norge. Syv norske journalister er drept eller har omkommet på jobb i utlandet siden 1980.<sup>28</sup> I tillegg bor mange utenlandske journalister i Norge, blant dem flere som har måttet flykte på grunn av sitt virke som journalist i andre land.<sup>29</sup>

For å sette den norske situasjonen i perspektiv, er det verdt å minne om at Norge er rangert som det landet i verden med størst grad av pressefrihet i Reportere uten grensers årlige indeks.<sup>30</sup> I store deler av verden er derfor utviklingen langt mer urovekkende enn i Norge. Flere titalls journalister drepes verden over hvert år og i de fleste tilfellene blir ingen stilt til ansvar for drapene.<sup>31</sup> Utviklingen har vært negativ og bekymringsfull også i Europa de siste årene. Antall fysiske angrep på journalister i Europarådets medlemsland ble doblet fra 2019 til 2021.<sup>32</sup> I løpet av bare de tre første ukene av Russlands invasjon av Ukraina, ble minst syv journalister drept mens de var på jobb for å dekke krigen.<sup>33</sup>

## 13.4 Journalisters rettslige beskyttelse i Norge

Som utgangspunkt gjelder de samme rettslige regler for journalister som for andre som yrer

<sup>27</sup> Landsverk Hagen, A. (2015), s. 61ff.

<sup>28</sup> Den siste var Carsten Thomassen i Afghanistan i 2008, jf. Emanuelsen, B. (2008, 16. januar). Sju norske journalister drept på jobb. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/sju-norske-journalister-drept-pa-jobb/66429140>

<sup>29</sup> Flere bor i Norge gjennom Friby-ordningen: Norsk PEN. *Fribyordningen*. <https://norskpen.no/fribyordningen/>

<sup>30</sup> Reportere uten grenser (2022). Pressefrihetsindeks. <https://rsf.org/en/ranking>

<sup>31</sup> Jf. siste utgave av Unescos rapporter om journalisters sikkerhet. Unesco (2020). *Director-General's report on the safety of journalists and the danger of impunity* (CI-20/COUNCIL.32/4). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374700?posInSet=2&queryId=59f40786-004d-4e02-b22a-3c5f3fef2291> Ifølge Reportere uten grenser ble 46 journalister drept i verden i 2021.

<sup>32</sup> Europarådet. (2022, april). Freedom of Expression in 2021. <https://rm.coe.int/freedom-of-expression-2021-en/1680a6525e> s. 9.

<sup>33</sup> Ifølge oversikten hos Committee to protect journalists. Oppdateres løpende her: <https://cpj.org/data/killed/europe/ukraine>

seg offentlig. I tillegg finnes lovbestemmelser og rettspraksis som til sammen gir journalister en særlig beskyttelse.

### 13.4.1 Menneskerettslige utgangspunkt

Myndighetene har en generell plikt etter menneskerettighetene til å beskytte personer mot vold fra andre personer.<sup>34</sup> De har også en plikt til å gjennomføre effektiv etterforskning av drap og alvorlige voldshendelser.<sup>35</sup>

Dersom volden blir utøvd mot noen på grunn av deres ytringer, vil myndighetenes beskyttelses- og etterforskningsplikt også være forankret i ytringsfriheten mer spesifikt. Et nærliggende eksempel er vold mot journalister. I en sak mot Tyrkia fra 2000 konkluderte EMD med at myndighetene ikke hadde gjort nok for å beskytte en avis som var blitt utsatt for en rekke alvorlige angrep, og at dette var en krenkelse av ytringsfriheten.<sup>36</sup> En annen sak mot Tyrkia, fra 2010, gjaldt en journalist som var blitt drept av ekstreme nasjonalister. Her kom EMD til at det både forelå en krenkelse av journalistens rett til liv og et selvstendig brudd på ytringsfriheten. Domstolen la vekt på både manglende beskyttelse av journalisten og at myndighetenes straffeforfølgelse av ham hadde bidratt til å gjøre ham til et mer utsatt mål. Domstolen uttalte i den forbindelse at myndighetenes beskyttelsesplikt skal bidra til å skape et godt ytringsklima der man kan delta i den offentlige debatt uten å kjenne på frykt.<sup>37</sup>

I 2016 utarbeidet Europarådets ministerkomité en egen anbefaling om beskyttelse av journalistikk og journalisters og andre medieaktørers sikkerhet.<sup>38</sup>

### 13.4.2 Vern mot trusler

Trusler er straffbart etter straffeloven.<sup>39</sup> Høyesterett har i flere saker lagt til grunn at trusler mot pressen skal medføre strengere straff. I en sak fra 2002 som gjaldt trusler mot to VG-journalister, la

<sup>34</sup> Se HR-2013-881-A, avsnitt 41 f., med henvisninger til praksis fra EMD.

<sup>35</sup> Se for eksempel *Angelova og Iliev mot Bulgaria* (55523/00, 26. juli 2007) og *Šečić mot Kroatia* (40116/02, 31. mai 2007).

<sup>36</sup> *Özgür Gündem mot Tyrkia* (23144/93, 16. mars 2000).

<sup>37</sup> *Dink mot Tyrkia* (2668/07 m.fl., 14. september 2010), avsnitt 137.

<sup>38</sup> Recommendation CM/Rec (2016) 4 on the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

<sup>39</sup> Straffeloven (2005), *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28), §§ 263 og 264

Høyesterett til grunn at det var straffeskjerpene at truslene var rettet mot journalister og at hensikten var å «stanse pressens virksomhet». Høyesterett understreket at pressens samfunnskritiske funksjon må vernes gjennom «strengte reaksjoner mot eventuelle volds- eller trusselepisoder»<sup>40</sup>.

Siden 2012 har Riksadvokaten i sine rundskriv bedt påtalemyndighetene prioritere trusler og vold mot journalister. I prioriteringsdokumentet for 2021 er dette formulert slik:

«Påtalemyndigheten skal bidra til å sikre en fri og uavhengig presse ved å sørge for adekvat etterforskning og nedleggelse av tilstrekkelig strenge påstander for domstolene ved trusler eller vold mot representanter for pressen.»<sup>41</sup>

### 13.4.3 Beskyttelse av viktige samfunnsinstitusjoner

Straffeloven inneholder en egen bestemmelse om inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner. Bestemmelsen står i kapitlet om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Medieforetak er omfattet av det som i lovteksten oppregnes som «viktige samfunnsinstitusjoner». Dersom man ved bruk av «makt, vold eller trusler, eller på annen ulovlig og organisert måte, griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner [...] og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare», kan man straffes med fengsel i inntil 15 år.<sup>42</sup>

Bestemmelsen gir et særlig vern mot inngrep i journalistisk arbeid. Samtidig skal det mye til før den kan brukes: Loven krever at «betydelige samfunnsinteresser» står i fare.

I forarbeidene til loven står det blant annet at selv om mediene er viktige samfunnsinstitusjoner og pressefriheten et sentralt gode, vil ikke en trussel mot en avis om ikke å publisere en bestemt ytring, sette «betydelige samfunnsinteresser i fare». Samtidig understrekes det at det ikke kan utelukkes at «også inngrepet mot avisens arbeid med en enkelt sak kan rammes, dersom det er viktig for samfunnet at saken blir undersøkt og belyst av en kritisk presse».<sup>43</sup>

Bestemmelsen i straffeloven § 117 er lite brukt i praksis. Den kom inn i straffeloven i 1950 og må

forstås på bakgrunn av den betydelige engstelse for innblanding av fremmede makter som hersket på den tid, og som ble forsterket av interne politiske motsetninger i Norge.<sup>44</sup> Etter det kommisjonen kjenner til, har den hittil aldri vært brukt for å straffeefølge inngrep mot medieforetak.

## 13.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

### 13.5.1 Generelle vurderinger

Journalister er en yrkesgruppe med betydelig makt i samfunnet. Journalister bør derfor tåle reaksjoner på sine ytringer. Journalister oppfordres også til å være kritiske mot andre journalisters virksomhet, jf. Vær Varsomplakaten punkt 1.4. At journalister i økende grad er blitt synlige personer i offentligheten, kan også gjøre dem mer eksponerte for kritikk og angrep.

Journalister og redaktører har selv et ansvar for å være mottakelige for kritikk og for å utvise selvkritikk. Måten de utøver sin makt på, påvirker også ytringsrommet til andre, for eksempel mediens kilder og de som omtales. Som pressens eget kildeutvalg påpekte, må kildene vite at de kan stole på journalistene. Dårlig håndtering av kilder vil svekke tilliten til mediene og øke potensialet for ubehagelige reaksjoner mot journalister.<sup>45</sup>

Kommisjonen mener journalisters sikkerhet i det store og hele er god i Norge i dag. Tilgjengelig dokumentasjon tyder heller ikke på at trusler eller trakassering fører til selvsensur i bekymringsfull grad. Denne vurderingen baserer kommisjonen på kartleggingen av eksisterende undersøkelser og resultatene fra undersøkelsen kommisjonen selv har foretatt. Kommisjonen har også holdt et eget innspillmøte for mediebransjen. Sikkerhets-situasjonen for norske journalister ble ikke tatt opp som et problemområde av noen av aktørene under dette møtet.

Det er alvorlig hvis journalister unnlater å dekke saker fordi de frykter for egen sikkerhet. Det sparsomme tallmaterialet som finnes, tilsier ikke at dette er et utbredt problem, selv om det finnes eksempler.<sup>46</sup> Her skal det også være lav toleranse. Fordi journalister i enkelte miljøer for-

<sup>40</sup> HR-2002-684. Begrunnelsen ble brukt også i HR-2002-94.

<sup>41</sup> Riksadvokaten (2021, 9. februar). Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2021. <https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2021/>

<sup>42</sup> Etter straffeloven (2005) § 117, jf. § 118.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv, merknad til § 117, punkt 12.2.2.

<sup>44</sup> Jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) Lov om endringer i straffelovens kap. 8 og 9, s. 48.

<sup>45</sup> Omdal, S. E. m.fl. (2019). «*Sa hun virkelig det?*» – *Medienes forhold til kildene*. (Rapport fra Kildeutvalget oppnevnt av Norsk presseforbund 2019) [https://presse.no/wp-content/uploads/2019/11/Kildeutvalgets-rapport\\_291019-002.pdf](https://presse.no/wp-content/uploads/2019/11/Kildeutvalgets-rapport_291019-002.pdf)

ventes å være robuste og å ha høy tåleevne, kan det være noe underrapportering i materialet: For enkelte journalister kan det være et stort steg å innrømme at man lar være å undersøke noe på grunn av frykt.<sup>47</sup> Trusler mot og trakassering av journalister skal tas på alvor. Det er dokumentert at journalistikk om for eksempel organisert kriminalitet blir forsøkt stanset gjennom trusler om vold. Også her kan det være underrapportering.<sup>48</sup> Trusler om rettsforfølgelse kan også være en metode for å forsøke å stanse kritisk journalistikk. Kommisjonen mener det er viktig at trusler mot journalister fortsatt prioriteres av politi og påtalemyndighet.

Undersøkelser viser at selvsensur er et mer utbredt problem enn rene trusler og sjikane. Noen grad av selvsensur av frykt for å bli misforstått eller kritisert, er imidlertid uunngåelig.

Motstand fra krevende og motvillige kilder, eller vanskelig tilgjengelig dokumentasjon, kan også føre til at journalistiske planer ikke gjennomføres. Dette lå utenfor kommisjonens mandat om journalistsikkerhet. Kommisjonen behandler innsynskrav i kapittel 11.

### 13.5.2 Rettslig vern av journalisters sikkerhet

#### 13.5.2.1 Om behovet for et særskilt vern av journalister

Journalister er beskyttet etter samme rettslige regler som andre som ytrer seg offentlig. I tillegg finnes en egen lovbestemmelse som beskytter viktige samfunnsinstitusjoner, hvor medieforetak er inkludert. Riksadvokaten har siden 2012 bedt påtalemyndigheten prioritere trusler og vold mot journalister. Høyesterettspraksis fastslår at trusler mot pressen skal gi strengere straff.

Norsk journalistlag har gitt innspill til kommisjonen om at journalister i tillegg til dette bør inkluderes i listen over yrkesgrupper med særlig vern mot trusler og grovt krenkende ordbruk eller adferd etter straffeloven § 265.<sup>49</sup> Kommisjonen har derfor vurdert om det er behov for å

styrke journalisters rettslige vern etter denne bestemmelsen.

Den aktuelle bestemmelsen gir et særskilt vern for helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, brann- og redningspersonell, personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel tog, t-bane, fly, ferge og drosje, og personer som har ansvaret for opplæring opp til og med videregående skole.<sup>50</sup> Trusler mot disse gruppene gir strengere straff. Det er ikke et krav at trusselen «er egnet til å fremkalle alvorlig frykt», slik det er for ordinære straffbare trusler.<sup>51</sup> At man truer en person fra en av de beskyttede yrkesgruppene for å «påvirke yrkesutøvelsen», er tilstrekkelig. I tillegg er det straffbart å forulempe en person fra de nevnte gruppene under dennes yrkesutøvelse ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk.<sup>52</sup>

Formålet med § 265 er å gi personer som utfører viktige samfunnsoppgaver og som vanskelig kan beskytte seg mot fremmede og potensielt ubehagelige situasjoner, et særskilt vern. Det er i samfunnets interesse at disse persongruppene beskyttes spesielt.<sup>53</sup>

Journalister er en gruppe som utøver viktige oppgaver på vegne av demokratiet. Samfunnet trenger journalister som tør å rapportere om og å granske alle type temaer og hendelser i samfunnet. Hva som skal publiseres og omtales skal bygge på frie redaksjonelle vurderinger, ikke frykt for represalier.

Samtidig er journalister en gruppe som forvalter mye makt. Å bli omtalt i kritiske saker er belastende og skaper naturlig nok reaksjoner for dem det gjelder. Mediene selv må derfor tåle sterke reaksjoner på journalistisk innhold, ikke minst fra personer som er rammet av journalistikken. Som kommisjonen minner om flere steder i utredningen, så skal yttingsfriheten øve oss alle i å tåle, i betydningen holde ut, ytringer vi misliker sterkt. Dette gjelder også journalister.<sup>54</sup> Å stå i et hardt ordskifte er en del av det å være journalist og kan også i mange tilfeller være et

<sup>46</sup> Noen av journalistene som er intervjuet i denne kartleggingen, forteller at de har endret atferd på grunn av trusler: Myklebust, M. (2019). Norske journalister trues med oks, pistol og avkuttet sauehode. NRK. [https://www.nrk.no/dokumentar/xl/norske-journalister-trues-med-oks\\_-pistol-og-avkuttet-sauehode-1.14729649](https://www.nrk.no/dokumentar/xl/norske-journalister-trues-med-oks_-pistol-og-avkuttet-sauehode-1.14729649)

<sup>47</sup> Dette poengteres også i analysen i Fritt Ords undersøkelse. Se s. 94 i Rogstad, J. (2014).

<sup>48</sup> Se for eksempel Zaman, K. (2021). *Den norske drømmen*. Kagge. Her skriver han om trusler han tidligere hatt latt være å omtale for ikke å skade sitt journalistiske virke.

<sup>49</sup> Innspillet bygger på tidligere forslag fra Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening i forbindelse med arbeid med ny straffelov i 2009, gjentatt i brev fra Norsk Journalistlag til Justis- og beredskapsdepartementet og Justiskomiteen 01.07.2013.

<sup>50</sup> Bestemmelsen skal fange opp yrkesgrupper som ikke omfattes av § 155 i straffeloven (2005).

<sup>51</sup> Straffeloven (2005) §§ 263–264.

<sup>52</sup> Kommisjonen foreslår å fjerne ordet «skjellsord» i denne bestemmelsen, se kapittel 10.7.2.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.9 og 16.5.

<sup>54</sup> Se for eksempel kapittel 3.3.6 og 10.6.5.



resultat av folks måte å ytre kritikk mot journalistikken på.

Det går likevel en grense. Hvis mediene og journalistene blir tilbakeholdne med å behandle visse temaer eller omtale visse miljøer av frykt for represalier, har vi et demokratisk problem. Vurderingen blir derfor om det er behov for en ekstra beskyttelse mot trusler mot journalistikken og det frie ordskiftet.

Straffeloven § 117 gir et særlig vern mot inngrep i journalistisk arbeid, men den beskytter kun mot trusler som setter «betydelige samfunnsinteresser i fare». Den gir altså ikke et generelt vern mot trusler mot et mediehus eller en journalist om ikke å publisere en bestemt ytring, men kan, i hvert fall i teorien, beskytte mot de mest ekstreme ytringene.

Samtidig er journalister og medier – som alle andre – beskyttet etter de alminnelige straffebudene mot trusler, hensynsløs adferd, oppfordring til straffbare handlinger med videre. At både EMD og Høyesterett i flere saker har vurdert angrep på den frie pressen som straffeskjerpene, gjør at mediene i realiteten har et forsterket vern selv om det ikke framgår direkte av loven. Trusler og vold mot pressens representanter har vært et prioritert område fra Riksadvokatens siden 2012. Det gir i praksis ytterligere beskyttelse.

Personene som er beskyttet etter straffeloven § 265 har det til felles at de som det offentliges representanter ikke kan velge hvem de kommer i kontakt med og hvem de skal utføre tjenester for. Selv om journalister også kan havne i situasjoner der de er tvunget til å ta kontakt med enkelte kilder, har de en langt friere stilling i sin arbeidshverdag der de i større grad kan velge både tidspunkt og framgangsmåten i kontakt med enkelt personer og miljøer.

Det forsterkede vernet mediene har gjennom rettspraksis og føringen fra Riksadvokaten, gir etter kommisjonens vurdering tilstrekkelig vern, gitt dagens trusselbilde mot journalister. Siden straffeloven § 265 skal beskytte særlig utsatte grupper, mener kommisjonen det ikke er grunnlag for å innlemme journalister her. Et alternativ kunne vært å kodifisere gjeldende rett om at domstolen skal vektlegge i skjerpene retning at en trussel er rettet mot en journalist. Dette kunne gjøres i form av et nytt punkt i straffeloven § 77 som angir skjerpene omstendigheter, men rettspraksis tyder på at det ikke er behov for det.<sup>55</sup>

Kommisjonen understreker at trusler mot mediene og journalister de facto er angrep mot demokratiet og at det er i samfunnets interesse å

ha et solid rettslig vern av journalisters sikkerhet. Utviklingen i trusler mot journalister og medier må følges nøye framover. Blir det tydelige endringer i trusselbilde eller i rettsstilstand, bør det vurderes et forsterket vern.

### 13.5.2.2 Organisering av politiets arbeid med trusler mot journalister

Enkelte organisatoriske modeller kan vurderes dersom politi og påtalemyndighets arbeid med journalistsikkerhet skal styrkes.

Den svenske regjeringen presenterte i 2017 en handlingsplan for å bekjempe trusler og hat spesielt rettet mot journalister, folkevalgte og kunstnere. Svenske undersøkelser har avdekket en mer alvorlig situasjon enn i Norge: Nesten hver tredje svenske journalist rapporterer at de årlig utsettes for trusler. Over 70 prosent av kvinnelige kommentatorer sier de er blitt utsatt for trusler eller trakassering. Nærmere 75 prosent av redaktørene mener at trusselbildet mot redaksjonene er blitt mer alvorlig de siste årene.<sup>56</sup> Fire av ti journalister sier de har latt være å undersøke visse temaer eller personer av frykt for trusler.<sup>57</sup>

Initiativet fra den svenske regjeringen førte blant annet til at politiet i Sverige ga «demokratibrott» spesiell prioritet i sitt arbeid. Det betyr at trusler mot blant andre journalister prioriteres og det er egne ansvarspersoner i politiet.<sup>58</sup> Kommisjonen har hentet inn synspunkter om erfaringene med dette fra svensk politi. Vi kan ut fra dette ikke konkludere om en slik organisering ville utgjort en forskjell sammenliknet med prioriteten dette har for norsk politi gjennom blant annet Riksadvokatens rundskriv. Kommisjonen fremmer derfor ikke en konkret anbefaling om hvordan politiets arbeid med trusler mot journalister skal organiseres.

<sup>55</sup> Et flertall i Stortingets justiskomite la i 2009 til grunn at dette også kan tolkes inn i § 77 h, jf. Innst.O. nr 73 (2008–2009) side 29.

<sup>56</sup> Det svenske kulturdepartementet (2017). *Till det fria ordets försvar*. Handlingsplan fra den svenske regjeringen <https://www.regeringen.se/4a5758/contentassets/bf357b92128040828c598105a042bb30/till-det-fria-ordets-forsvar.pdf> s.16–17.

<sup>57</sup> Nilsson, M. L. (2021, 22. april). *Hot och hat mot journalister 2019*. Nyhetsbrev fra Institutionen för Journalistik, Göteborgs Universitet. <https://www.gu.se/forskning/hot-och-hat-mot-journalister-2019>

<sup>58</sup> Polismyndigheten (2019, mars). *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen*. Strategidokument fra svensk politi. <https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/atgarder-for-skydd-av-den-fria-asiktsbildningen-redovisning-av-regeringsuppdrag>

Videre er sjikane og hets i sosiale medier problemer som ikke kan løses med tiltak rettet spesielt mot journalister. Undersøkelsene tyder heller ikke på at journalister er rammet i større grad enn andre personer eller grupper som deltar mye i offentligheten. For vurderinger og anbefalinger rundt utfordringer med sjikane på nettet generelt, viser kommisjonen til behandlingen i kapittel åtte om ansvar for ytringer på internett, kapittel seks om bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten og kapittel ti om straffbare ytringer.

### 13.5.3 Bransjens eget ansvar

Bevisstheten rundt journalistsikkerhet har økt i den norske mediebransjen de senere årene. Norsk journalistlag og Norsk redaktørforening utarbeidet i 2013 et notat med råd til redaksjoner som opplever trusler og vold. Her poengteres det at redaktøren har et ansvar for sikkerheten, at de som skal ut på farlige oppdrag får sikkerhetskurs, at forsikringer er på plass og at eventuelle trusler eller vold anmeldes.<sup>59</sup>

For å synliggjøre omfanget av og avklare problemer med trusler, vold og systematisk trakassering mot journalister, må dette anmeldes. Det bør jobbes systematisk med kursing og skoling ved trusler og håndtering av disse. Dette gjelder både trusler mot enkeltjournalisters sikkerhet og spørsmål om digital sikkerhet og lignende

Videre er det viktig at redaktører og journalister systematisk jobber for en kultur der det er rom for å diskutere ubehagelige erfaringer og hvilke konsekvenser de kan ha for journalistikken. Dette gjelder motbør både eksternt og internt. Selvsensur kan forebygges med åpenhet og god samtalekultur. Konkrete erfaringer med trusler eller trakassering bør møtes med gode rutiner for debrifing og oppfølging.

### 13.5.4 Internasjonalt arbeid

Situasjonen for journalister i Norge står i skarp kontrast til utviklingen i andre deler av verden. Fri journalistikk blir enten blokkert eller alvorlig forhindret i 73 prosent av landene som undersøkes i 2021-utgaven av den årlige pressefrihetsindeksen fra Reportere uten grenser. I 132 av verdens land er tilstanden for den frie pressen karakterisert

<sup>59</sup> Notatet er utgangspunkt for NJs løpende råd på denne nettsiden: <https://www.nj.no/journalistikk-og-etikk/journalist-sikkerhet/>

som problematisk. Bare 12 land blir hvitelistet i indeksen hvor Norge har ligget på topp de siste årene.<sup>60</sup>

Tildelingen av Nobels fredspris til journalistene Maria Ressa og Dmitrij Muratov i 2021 var en påminnelse om hvor alvorlige utfordringene er for den frie pressen mange steder i verden, og hvilken betydning pressen har: «Ytrings- og informasjonsfrihet bidrar til en opplyst offentlighet. Disse rettighetene er viktige forutsetninger for demokrati og verner mot krig og konflikt», fastslo Nobelkomiteen i sin begrunnelse.<sup>61</sup> Russlands invasjon av Ukraina og situasjonen for pressen internt i Russland er ytterligere påminnelser om at situasjonen for journalisters sikkerhet er svært alvorlig, tett på Norges grenser.

De norske medieorganisasjonene arbeider internasjonalt gjennom ulike kanaler, organisasjoner og programmer. Det finnes egne forskningsprogram i Norge for å kartlegge journalistsikkerhet internasjonalt.<sup>62</sup> Journalistsikkerhet er et sentralt tema i regjeringens strategi for ytringsfrihet i utenriks- og utviklingspolitikken.<sup>63</sup> Det arbeides også med temaet i regi av EU-kommisjonen.<sup>64</sup>

Kommisjonen mener journalisters sikkerhet internasjonalt bør ha høy prioritet både for de norske bransjeorganisasjonene og i norsk utenrikspolitikk. Å være verdens mest pressefrie land forplikter også til å være solidarisk, samt å dele egne kunnskaper og erfaringer.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Reportere uten grenser (2021). *2021 World Press Freedom Index: Journalism, the vaccine against disinformation, blocked in more than 130 countries*. <https://rsf.org/en/2021-world-press-freedom-index-journalism-vaccine-against-disinformation-blocked-more-130-countries>

<sup>61</sup> Den Norske Nobelkomite (2021, 8. oktober). *Nobels fredspris 2021*. (Begrunnelse fra komiteen). <https://www.nobelpeaceprize.org/artikler-1/nobels-fredspris-2021>

<sup>62</sup> OsloMet (2021). *Medier, krig og konflikt (MEKK)*. Oversiktsside for prosjektet. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsgrupper/mekk>

<sup>63</sup> Utenriksdepartementet (2021, 29. juni). *Strategi for ytringsfrihet i utenriks- og utviklingspolitikken*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ytringsfrihet\\_strategi/id2866234/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ytringsfrihet_strategi/id2866234/)

<sup>64</sup> Kommisjonen kom blant annet med en anbefaling til medlemslandene om journalistsikkerhet høsten 2021: EU-kommisjonen (2021, 16. september). *Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-protection-safety-and-empowerment-journalists>

<sup>65</sup> Jf. anbefalinger i High Level Panel of Legal Experts on Media Freedom, se International Bar Association (2020, 13. februar). *New report urges nations to use targeted sanctions to protect journalists*. <https://www.ibanet.org/article/77561bf1-ef89-4df1-97e5-549f5929ddb3>

### 13.6 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

---

Til offentlige myndigheter:

- Journalisters sikkerhet må fortsette å være en prioritert oppgave for politi og påtalemyndighet.
- Journalisters sikkerhet internasjonalt bør ha høy prioritet i norsk utenrikspolitikk.

Til mediene:

- Mediehusene bør anmelde trusler og systematisk trakassering.
- Mediebedriftene bør arbeide systematisk for en kultur der ubehagelige erfaringer og motbør både internt og eksternt synliggjøres og bearbeides.
- Journalisters sikkerhet internasjonalt bør ha høy prioritet hos bransjeorganisasjonene.

## Kapittel 14

# Ytringsfrihet i kunsten

### 14.1 Innledning

---

Kontroverser om ytringsfrihet har gjennom historien ofte hatt utspring i kunsten. Til alle tider har makthavere sensurert kunst. På 1930-tallet konfiskerte eller destruerte de tyske nazistene titusener av kunstverk fra flere av historiens mest kjente kunstnere. Kommunistiske land drev utstrakt politisk kontroll av kunsten. De siste tiårenes store kontroverser om forholdet mellom islam og ytringsfrihet begynte langt på vei med et kunstverk. Etter utgivelsen av romanen «Sataniske vers» utstedte lederen av Iran, Ayatolla Khomeini, en fatwa mot forfatteren Salman Rushdie i 1989 med oppfordring til drap. Rushdies norske forlegger William Nygaard ble forsøkt drept i 1993.

Kunst kan provosere, bevege og engasjere. Også i Norge er det stadige debatter om kunst og ytringsfrihet. Sommeren 2021 havnet Ytringsfrihetskommisjonen selv midt i en slik debatt.

I mandatet er kommisjonen bedt om å vurdere tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk ytringsfrihet med utgangspunkt i kunstens og kulturens demokratiske betydning. I dette kapittelet diskuteres først selve begrepet kunstnerisk ytringsfrihet og forholdet til kunstnerisk frihet og ytringsfriheten. Deretter følger en redegjørelse for kunstneriske ytringers rettslige beskyttelse, med særlig vekt på sentrale avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Videre diskuteres kunstens forhold til ytringsfrihetens begrunnelser.

Kapittelet analyserer situasjonen for norske kunstnere blant annet ved å vurdere de to sentrale undersøkelsene som er gjort om kunstneres syn på ytringsfriheten, samt den teknologiske utviklingens konsekvenser for kunsten.

Infrastrukturkravet i Grunnloven og prinsippet om armlengdes avstand diskuteres særskilt. Kunst er ytringer. Gjennom infrastrukturkravet har myndighetene et ansvar for å legge til rette for et levende kunst- og kulturliv. Kunsten skal være sikret en forsvarlig infrastruktur uavhengig av

politiske skifter og politiske syn på kunstens innhold. Dette betyr at innholdet i kunsten må forvaltes på armlengdes avstand fra politiske myndigheter.

Kommisjonen ønsker til slutt å rette søkelyset mot kunstformen satire og karikaturer. Her har den kunstneriske friheten og den reelle ytringsfriheten i økende grad blitt utfordret de siste årene. Til slutt følger kommisjonens vurderinger og anbefalinger til tiltak.

### 14.2 Kunst og ytringsfrihet, begrepsavklaringer

---

#### 14.2.1 Hva er kunstnerisk ytringsfrihet?

Kommisjonen er bedt om å vurdere tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk ytringsfrihet. Men hva er egentlig kunstnerisk ytringsfrihet? Er det noe annet enn generell ytringsfrihet, og hva er forskjellen fra kunstnerisk frihet? Skillene er ikke åpenbare.

Ytringsfrihet er enkelt sagt retten til å ytre seg og motta informasjon uten inngrep fra staten i form av forhåndssensur eller sanksjoner. Dette er en rettighet alle borgere har, også kunstnere.

Kunstnerisk frihet handler om friheten til å utvikle kunst uten innblanding fra andre. Dette er idealet om at kunsten og kulturen som skapes i samfunnet så langt som mulig skal reflektere frie kreative prosesser og ikke være styrt av politisk press eller føringer.<sup>1</sup> Dette er en frihet som handler om mer enn den ytringen det ferdige kunstverket vil være når det møter offentligheten. Den kunstneriske friheten er en frihet også for den kunstneriske utviklingsprosessen og de rammene den skjer innenfor.

Kunstnerisk ytringsfrihet kan forstås som friheten kunstneren har til å formidle ytringer i form av kunst. Kunstneriske ytringer har på linje med andre typer ytringer et sterkt menneskerettslig

---

<sup>1</sup> Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for fremtida*, Kultur- og likestillingsdepartementet, kap. 5.1.

vern etter blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere saker tatt stilling til rekkevidden av dette vernet i møte med andre rettigheter og samfunnsinteresser (se punkt 14.3.3).

Ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt, heller ikke for kunstnere. Også kunsten må forholde seg til grenser som privatlivets fred, hatefulle ytringer, opphavsrett og så videre. Kunstnerisk ytringsfrihet kan dermed bli et villedende begrep som gir inntrykk av at det finnes en egen type ytringsfrihet for kunstnere.<sup>2</sup>

Etter både EMK og Grunnloven er kunst regulert på linje med andre ytringer, men gjennomslagskraften denne formen for ytringsfrihet har i møte med andre interesser og rettigheter vil bygge på utgangspunktet om kunstens betydning. Kommisjonen redegjør for dette i påfølgende underkapittel om rettslig beskyttelse av kunstneriske ytringer.<sup>3</sup>

#### 14.2.2 Når er en ytring kunstnerisk?

Når kunstnerisk ytringsfrihet forstås som frihet for kunstneriske ytringer, blir neste spørsmål hva som utgjør en kunstnerisk ytring. Hva er kunst? Det er ikke åpenbart. Hva begrepet kunst skal romme har vært diskutert og omdiskutert siden Platon og Aristoteles, og er ansett som en av filosofiens evige begrepsdebatter.<sup>4</sup> En definisjon kan være at kunst er «fantasifull, nyskapende virksomhet som er estetisk uttrykk for indre eller ytre opplevelser».<sup>5</sup>

Å definere kunst er en utfordring også i jussen. For eksempel har definisjonen av kunst i merverdiavgiftslovgivningen flere ganger skapt utfordringer.<sup>6</sup> EMD forsøker normalt ikke å definere eller overprøve om noe er kunst. Kunstens komplekse karakter – som kan være både subtil og symbolsk – gjør at den er vanskelig å definere presist og endelig.

<sup>2</sup> I rapporten *Kunstnere vurderer ytringsfrihet* advares det mot å bruke begrepet, med denne begrunnelsen. Slaatta, T & Okstad, H.M. (januar, 2021). *Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020*. Frøtt Ords monitorprosjekt om status for ytringsfriheten i Norge 2020-21, s. 22.

<sup>3</sup> Begrepet akademisk ytringsfrihet er et lignende nyord som kunstnerisk ytringsfrihet. Dette drøftes i NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet – God ytringskultur må bygges nedefra, hver dag*. Kunnskapsdepartementet.

<sup>4</sup> Se for eksempel Svendsen, L. F. H. (2000): *Kunst. En begrepsavklaring*. Universitetsforlaget, s.13-30, for en kortfattet gjennomgang, eller Solhjell, D. (2015): «*Denne er kunst*», Universitetsforlaget.

<sup>5</sup> Det Norske Akademisk ordbok, <https://naob.no/ordbok/kunst>, pkt. 7.

Visuell kunst, litteratur som noveller og poesi, satire, musikk og humor: Alt dette er uttrykk som EMD har omtalt som «kunstneriske». At ytringer framsettes i en kunstnerisk kontekst, som for eksempel i et galleri, vil være et argument for at de er kunstneriske, men det er ingen forutsetning. Også uttrykk og handlinger utenfor gallerier kan åpenbart være kunstneriske ytringer, som en danseforestilling på gata, skulpturer i parken, eller det å stille ut dukker som forestiller levende personer. Utviklingen de siste årene kan tyde på at EMD har fått en bredere tilnærming til hva som kan falle inn under begrepet kunst og kunstneriske uttrykk.<sup>7</sup>

### 14.3 Kunstneriske ytringers rettslige beskyttelse

#### 14.3.1 Rettslige utgangspunkter

Ytringsfriheten beskytter alle måter å kommunisere meningsinnhold på, ikke bare tekst eller tale, men også de som uttrykkes gjennom andre former, som musikk, malerier og litteratur. Å uttrykke seg gjennom kunst er derfor en del av ytringsfriheten. I enkelte land, som Tyskland og Sør-Afrika, er kunstneriske ytringer eksplisitt nevnt i grunnloven. Slik er det ikke i Norge. Kunstneriske ytringer regnes som en del av det alminnelige ytringsfrihetsvernet som følger av Grunnloven § 100.

Kunstneriske ytringer og uttrykk samt retten til å motta og utøve kunst, er beskyttet i flere internasjonale konvensjonen som Norge er forpliktet til å følge.

Verdenserklæringen om menneskerettigheter fastslår at alle har rett til fritt å delta i samfunnets kulturelle liv og til å nyte kunst.<sup>8</sup> Videre omfattes kunstneriske ytringer av det alminnelige ytringsfrihetsvernet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).<sup>9</sup> Selv om EMK ikke beskytter kunstneriske ytringer eksplisitt, dekker

<sup>6</sup> Se for eksempel Staude, T. (2016, 19.april). Dommen er falt, dette er ikke et lysskilt. *NRK*. [https://www.nrk.no/kultur/dommen-er-falt\\_-dette-er-ikke-et-lysskilt-1.12906119](https://www.nrk.no/kultur/dommen-er-falt_-dette-er-ikke-et-lysskilt-1.12906119); TOSLO-2014-143774; Finansdepartementet (2016, 15. november), *Finansdepartementet utvider merverdiavgiftsfritaket for billedkunst*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/pressemeldinger/2016/finansdepartementet-utvider-merverdiavgiftsfritaket-for-billedkunst/id2520409/>

<sup>7</sup> Polymenopoulou, E. (2016), Does One Swallow Make a Spring? *Artistic and Literary Freedom at the European Court of Human Rights*, 16(3) Volume 16 (issue 3). 515, 536. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngw011>

<sup>8</sup> FN's verdenserklæring om menneskerettigheter (10. desember 1948), artikkel 27 (2)

begrepene «expression» og «information and ideas» i artikkel 10 de fleste uttrykksformer.<sup>10</sup>

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) står det eksplisitt at kunstneriske uttrykksmidler er en del av ytringsfriheten.<sup>11</sup> EMD har vist til denne formuleringen som støtteargument for at kunstneriske ytringer er en del av ytringsfriheten i EMK.<sup>12</sup>

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD) beskytter også retten til å delta i kulturlivet.<sup>13</sup> EUs pakt om grunnleggende rettigheter fastslår eksplisitt at kunsten er fri. Denne er ikke rettslig bindende for Norge, men likevel en relevant rettskilde.<sup>14</sup>

Som andre ytringer skal kunst beskyttes mot formelle inngrep, altså forhåndssensur, og materielle inngrep; at folk ikke skal straffes eller på annen måte holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt kunst.

Ytringsfriheten har også en positiv side, som innebærer at staten legger til rette for at folk kan motta og formidle kunstneriske ytringer, som uttrykt gjennom infrastrukturkravet i Grunnloven.<sup>15</sup> Denne forpliktelsen ivaretas gjennom ulik lovgivning, herunder kulturlova.<sup>16</sup> Sikring av kunstens uavhengighet er en grunnforutsetning for norsk kulturpolitikk. Dette kalles armlengdeprinsippet.<sup>17</sup> Infrastrukturkravet og prinsippet om armlengdes avstand behandles nærmere i avsnitt 14.6.

<sup>9</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjonen (Roma 4. november 1950, EMK) artikkel 10, se også artikkel 8, 9 og 11.

<sup>10</sup> *Murat Vural mot Tyrkia*, (9540/07, 21. oktober 2014), avsnitt 45.

<sup>11</sup> FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (16. desember 1966, SP-konvensjonen), artikkel 19, jf. også artikkel 27 som beskytter minoriteters rett til å dyrke sin egen kultur.

<sup>12</sup> *Müller m.fl. mot Sveits* (10737/84, 24. mai 1988), avsnitt 27.

<sup>13</sup> FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (16. desember 1966) artikkel 15 og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (New York, 13. desember 2006), artikkel 30.

<sup>14</sup> Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter (2016/C 202/02), artikkel 13: *Frihed for kunst og videnskab: Der er frihed for kunst og videnskabelig forskning. Den akademiske frihed respekteres*. Mer om EU-pakten, se kap. 4.3.5.

<sup>15</sup> Grunnloven. (1814). *Lov om Kongeriket Norges Grunnlov* (17. mai 1814) § 100 (6), Innst. S. nr. 270 (2003-3004) punkt 7. Se også Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*, punkt 2.1

<sup>16</sup> Kulturlova. (2007). *Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd* (LOV 2007-06-29-89).

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*. Kultur- og likestillingsdepartementet, kapittel 7.

### 14.3.2 EMDs vurderinger av kunstneriske ytringer

Det finnes få rettsavgjørelser om kunstneriske ytringer i norsk rettspraksis (jf. boks 14.1). Det er i første rekke rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) som danner det rettslige rammeverket for grensene for kunstneriske ytringer. Disse er i liten grad systematisert og redegjort for i norske utredninger. I det følgende gis det derfor en redegjørelse for prinsippene bak EMDs vurderinger og noen sentrale dommer fra EMD de siste årene.

Når kunstneriske ytringer og uttrykk skal vurderes opp mot andre hensyn, er utgangspunktet i norsk rett og EMDs praksis at de skal vurderes ut ifra samme prinsipper som andre typer ytringer. Skal det gjøres inngrep i ytringsfriheten må dette ha hjemmel i lov, være begrunnet i et lovlig formål og være forholdsmessig.<sup>18</sup> Sakene vil som regel bero på en forholdsmessighetsvurdering. De fleste sakene i domstolen handler om avveiningen mellom ytringsfrihet og retten til privatliv (EMK artikkel 8), der det må treffes en rimelig balanse mellom de to rettighetene.

EMD legger gjennomgående til grunn at ytringsfriheten ikke bare beskytter kun positive eller ikke-støtende ytringer, men også de som «fornærmer, sjokkerer eller forstyrrer».<sup>19</sup> Dette gjelder også for kunst. Mange av sakene EMD behandler, angår nettopp verk og ytringer som skaper sjokk og ubehag.

Ytringsfriheten beskytter ikke bare selve innholdet i ideene og informasjonen som uttrykkes, men også virkemidlene, formen og tilgjengeliggjøringen av dem. Dette gjelder også når man velger å uttrykke ideer, kritikk og meninger gjennom mindre åpenbare former enn taler og skrevne tekster.<sup>20</sup>

I flere saker har EMD uttalt at kunstneriske ytringer ligger innenfor kjerneområdet av hva ytringsfriheten beskytter og derfor nyter et sterkt vern. De som skaper, framfører, distribuerer eller stiller ut kunstverk, bidrar til utveksling av ideer og meninger som er avgjørende for et demokratisk samfunn.<sup>21</sup> Derfor skal friheten til å motta og

<sup>18</sup> EMK artikkel 10 (2).

<sup>19</sup> For dette og det følgende, se oppsummeringen i *NIT S.R.L. mot Moldova* (28470/12, 5. april 2022, storkammer), avsnitt 177.

<sup>20</sup> *Murat Vural mot Tyrkia*, (9540/07, 21. oktober 2014), avsnitt 44-45.

<sup>21</sup> I juridisk teori har dette utsagnet også blitt tolket som et signal fra EMD om at det ikke tilkommer staten å definere hvilken type kunst som skal beskyttes, jf. Polymenopoulou, E. (2016), s. 524

### Boks 14.1 Norske kunstnere i rettsapparatet

Sist gang en kunstnerisk ytring ble dømt i norsk rett, var da Jens Bjørneboes roman *Uten en tråd* ble forbudt av Høyesterett i 1967. Etter dette har kunstneriske ytringer i liten grad vært prøvd for norske domstoler

Det finnes likevel eksempler på at kunstnere har vært i berøring med rettsapparatet. Her er noen:

Det mest spektakulære eksempelet de siste årene er teaterstykket *Ways of seeing*. Skaperne av stykket ble anmeldt for brudd på straffelovens paragrafer om hensynsløs atferd og krenkelse av privatlivets fred fordi filmopptak av boligene til kjente politikere ble brukt i forestillingen. Anmeldelsen ble først henlagt, så tatt opp igjen etter henstilling fra statsadvokaten og siden henlagt igjen. Saken tok en dramatisk vending da anmelderen, daværende justisminister Tor Mikkjel Waras samboer, ble siktet og siden dømt for angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet ved å ha iscenesatt trusler og hærverk mot seg selv og andre som skulle se ut som angrep fra personer inspirert av teaterstykket.

Det finnes også flere eksempler på inngripen fra politiet i forbindelse med kunstneriske arrangementer:

Rap-artisten Kamelen ble i 2020 dømt i tingretten for å ha sagt «Fuck the police» under en konsert i 2018. Dommen ble opphevet av Lagmannsretten året etter. Spørsmålet om utsagnet var innenfor artistens kunstneriske frihet, ble ikke vurdert av retten i frikjennelsen.

I 2004 ble to aktivister fra organisasjonen *Fuck for forest* ilagt bøter på 10 000 kroner hver for å ha gjennomført et samleie på scenen under en konsert på Quart-festivalen. De to ble bøtelagt etter straffelovens paragraf om «seksuelt krenkende atferd på offentlig sted i nærvær av eller overfor noen som ikke har samtykket i det».

Det har også kommet søksmål: I 2019 ble for eksempel Den nationale scene i Bergen saksøkt med krav om erstatning for påstått krenkelse av privatlivets fred gjennom dramatiseringen av romanen *Arv og miljø* av Vigdis Hjorth.

Kilde: Slaatta, T. og Okstad, H.M.: (2021): *Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020*.

formidle denne type informasjon og ideer beskyttes særskilt mot inngrep.<sup>22</sup> Samtidig skal kunsten av og til bare skape følelser, noe som kan være et mål i seg selv, og dette skal også beskyttes.

At en ytring fremmes gjennom kunst, er relevant for den konkrete vurderingen i EMD. For det første vil kunstens betydning i et demokrati gjøre at ytringene skal beskyttes særskilt. I tillegg har EMD i flere saker lagt til grunn at kunstneriske ytringer i visse tilfeller kan anses å ha mindre skadepotensial enn andre type ytringer. Da skal det mer til før inngrep er nødvendig for å ivareta andre hensyn (se boks 14.2).

I likhet med andre type ytringer, må kunstneriske ytringer tolkes i lys av den konteksten de er framsatt. At en ytring framsettes som kunst, påvirker både hvordan den skal tolkes og graden av beskyttelse. Tolkning av kunstneriske ytringer skiller seg i noen grad fra tolkning av andre for-

mer for ytringer, ettersom kunsten ofte har flere lag og reiser egne tolkningsspørsmål.

EMD legger gjennomgående til grunn at statene har en viss skjønnsmargin ved vurdering av inngrep i ytringsfriheten.<sup>23</sup> Skjønnsmargin betyr at statene har frihet til å sette grenser for ytringsfriheten uten at EMD overprøver vurderingen. Dette gjelder også for inngrep i kunstneriske ytringer. For ytringer som ligger i kjernen av det ytringsfriheten skal beskytte, skjerpes prøvingsintensiteten og staten gis mindre skjønnsmargin.

Mange ytringer kan være vanskelige å kategorisere entydig, de kan for eksempel både være politiske og kunstneriske på samme tid. I saker som gjelder satire, har EMD gjentatte ganger påpekt at ytringene i tillegg til å være kunstneriske uttrykk, også er samfunnskommentarer som bruker overdrivelse og forvrengning av virkeligheten som virkemiddel, og som har til formål å provosere og berøre.

<sup>22</sup> Council of Europe / European Court of Human Rights (januar 2011, oppdatert januar 2017). *Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights, punkt I. Right to artistic expression*. [https://www.echr.coe.int/documents/research\\_report\\_cultural\\_rights\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/research_report_cultural_rights_eng.pdf)

<sup>23</sup> *Tammer mot Estland* (41205/98, 6. februar 2001), avsnitt 60; *Mouvement Raëlien Suisse mot Sveits*, 16354/06, 13. juli 2012, storkammer), avsnitt 59, med videre henvisninger.



Dette ligger innenfor kjernen av hva ytringsfriheten skal beskytte. Det gjør at EMD undersøker inngrep i satire særlig nøye, og at terskelen for inngrep skal være høy.<sup>24</sup> Samtidig har EMD lagt til grunn at statene har en bredere skjønnsmargin i avveiningen mellom ytringsfrihet og hensynet til personlige overbevisninger om moral og religion.<sup>25</sup>

For kunstneriske ytringer kan dette bety at EMD vil være mer forsiktig med å overprøve inngrep stater gjør ut ifra hensynet til moral og religion i et samfunn, sammenlignet med hensynet til privatliv. I likhet med alle andre ytringer, går det en grense for hva kunstnere og deres utgivere kan fremme i ytringsfrihetens navn.<sup>26</sup>

### 14.3.3 Noen sentrale dommer om kunstneriske ytringer fra EMD

#### 14.3.3.1 Kunstneriske ytringer med politiske budskap

I løpet av de siste 20 årene har EMD behandlet stadig flere saker om kunstneriske ytringer. Samtidig har innholdet i klagen endret seg. Mens klagen tidligere gjerne handlet om kunst satt opp mot religiøse krenkelser og hensynet til offentlig moral, har klagen i den senere tiden i større grad aktualisert forholdet mellom kunstneriske ytringer og personvernskrenkelser, herunder hatefulle ytringer og oppfordring til hat. I tillegg har EMD utvidet betydningen av satire som en form for kunst, og gradvis utvidet forsvaret for fiksjon i litterære saker.<sup>27</sup>

To av de største kunstneriske kontroversene de siste tiårene ble ikke tillatt fremmet for EMD. Romanen «Sataniske vers» av Salman Rushdie i 1988 og publiseringen av karikaturtegninger av profeten Muhammed i den danske avisen Jyllands-Posten i 2005 ble begge klaget inn til EMD for blasfemi og brudd på EMK artikkel 9, men avvist av formelle årsaker.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> *Vereinigung Bildender Künstler mot Østerrike* (68354/01, 25. januar 2007, storkammer), avsnitt 33; *Alves Da Silva v. Portugal* (41665/07, 20. oktober 2009), avsnitt 27; *M'bala M'bala mot Frankrike* (25239/13, 20. oktober 2015), avsnitt 31.

<sup>25</sup> *Mouvement Raëlien Suisse mot Sveits*, 16354/06, 13. juli 2012, storkammer), avsnitt 60-62.

<sup>26</sup> *Müller and Others mot Sveits* (10737/84, 24. mai 1988), avsnitt 34; *Vereinigung Bildender Künstler mot Østerrike* (68354/01, 25. januar 2007, storkammer), avsnitt 26

<sup>27</sup> Polymenopoulou, E. (2016), s.511 og 518. For en oversikt over praksis, se også Kjølbros, J.F. (2020). *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – for praktikere* (5. utg). Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, kapittel 18.14.

### Boks 14.2 Mindre skade, større frihet

I flere saker har EMD lagt til grunn at kunstneriske ytringer, som romaner og poesi, har mindre skadepotensial enn andre ytringer. Dette påvirker EMDs vurdering av om et inngrep er nødvendig. Dette var sentralt i en sak mot Tyrkia, der en poet var bøtelagt og fengslet for å ha spredt propaganda. EMD mente diktet hans kunne tolkes som en oppfordring til hat og vold, og at hensynet til nasjonal sikkerhet og integritet kunne forsvare at dikteren ble straffet.

Da EMD likevel landet på at inngrepet var uforholdsmessig, la domstolen vekt på at ytringene ble fremsatt i et dikt («artistic in nature»), og at dette var en form for kunstnerisk uttrykk som appellerte til et mindretall i befolkningen og derfor hadde begrenset skadevirkning i samfunnet. EMD tolket ytringene mer som et uttrykk for dyp bekymring for en vanskelig politisk situasjon, enn en handlingsmobiliserende ytring. Domstolen konkluderte deretter med at inngrepet mot poeten ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn og at poeten hadde fått krenket sin ytringsfrihet.

EMD har gjentatt denne argumentasjonen i flere saker, blant annet i to saker mot Tyrkia som gjaldt inndragning av bøker med hjemmel i tyrkisk antiterrorlov. Her skriver EMD at ytringer i litterære verker som bøker, i motsetning til massemediene, begrenser deres potensielle påvirkning på legitime hensyn (som nasjonal sikkerhet, offentlig orden og territoriell integritet).

Kilde: *Karatas mot Tyrkia* (23168/94, 8 juli 1999), avsnitt 49-52, *Alinak mot Tyrkia* (40287/98, 29. mars 2005), avsnitt 41, *Arslan mot Tyrkia*, (23462/94, 8 juli 1999), avsnitt 48.

En av de sentrale avgjørelsene fra EMD er en sak mot Østerrike fra 2007. Saken gjaldt et forbud mot utstilling av et maleri der ekte bilder av

<sup>28</sup> Klagen mot Sataniske vers ble avvist pga. materielt anvendelsesområde, EMD fastslo at artikkel 9 ikke kunne anvendes ettersom den ikke gjaldt inngrep i klagers rett til å gi uttrykk for religion eller tro, jf. *Choudhury mot Storbritannia* (17439/90, 5. mars 1991). Klagen over karikaturene ble avvist som følge av manglende jurisdiksjon (art.1) ettersom ingen av klagerne hadde nødvendig tilknytning til Danmark, jf. *Ben El Mahi mot Danmark* (5853/06, 11. desember 2006).

hodene til en rekke politikere var montert inn på kroppene i maleriet. Kroppene var malt i seksuelle posisjoner. Østerrike hadde forbudt maleriet av hensyn til personvernet til politikerne. EMD tolket maleriet som satire og viste til at dette er et uttrykk som har krav på særlig beskyttelse fra statlig inngrep. I vurderingen la flertallet i EMD stor vekt på at maleriet åpenbart ikke reflekterte eller hadde til formål å vise noen form for virkelighet, og kom til at forbudet var en krenkelse av ytringsfriheten.<sup>29</sup>

En sak mot Portugal i 2010 omhandlet en person som var straffedømt for ærekrenkelse etter å ha kjørt rundt med en dokke som lignet ordføreren under et karneval i byen. Dokken var utformet på en måte som signaliserte at ordføreren var korrupt. EMD tolket uttrykket som en karikatur med satiriske elementer, og gjentok med henvisning til saken mot Østerrike fra 2007 at dette er uttrykk som har krav på særlig beskyttelse. Portugal ble dømt for brudd på artikkel 10.<sup>30</sup>

To år etter kom EMD til at bøteleggelsen av to personer i Ungarn som hadde hengt opp skitten-tøy utenfor Parlamentet som et symbol på nasjonens «skittentøy», var et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten. De to fikk bøter fordi de ikke hadde søkt om tillatelse på forhånd, slik loven krevde for offentlige forsamlinger. EMD tolket handlingen som et uttrykk som både var kunstnerisk og politisk, og påpekte at alle former for sanksjoner mot denne type uttrykk kan ha en uønsket nedkjølende effekt på ytringsfriheten.<sup>31</sup> Dommen illustrerer også koblingen til forsamlingsfriheten.

I 2015 ble en tyrkisk mann dømt til mer enn 13 års fengsel og inndragelse av stemmeretten for å ha helt maling over flere statuer av den tidligere presidenten i Tyrkia, Atatürk, for å uttrykke sin misnøye med presidenten. Tyrkiske myndigheter anså handlingen som hæverk og en fornærmelse av presidentens minne. EMD viste til at artikkel 10 ikke bare beskytter ideer og informasjonen som uttrykkes, men også de formene de uttrykkes i. Dette inkluderer også faktiske handlinger. Domstolen understreket at de som skaper, utøver, deler og stiller ut kunst, bidrar til meningsutveksling og ideer som er avgjørende i et demokratisk

samfunn. Domstolen mente handlingen måtte tolkes som en ytring og at straffen på 13 års fengsel med påfølgende inndragelse av stemmerett var unødvendig streng og dermed uforholdsmessig.<sup>32</sup>

En mye omtalt sak gjaldt det russiske punkbandet Pussy Riot. Bandmedlemmene fikk to års fengsel for å ha framført en sang med kritikk av president Vladimir Putin i Frelserkatedralen i Moskva i 2012. Bandet ble straffet for å ha brutt reglene for oppførsel på et religiøst sted. EMD viste til tidligere avgjørelser om at meninger også kan uttrykkes gjennom adferd, og at framføringen av sangen var en form for kunstnerisk og politisk ytring som var beskyttet av artikkel 10. Fordi sangen handlet om den politiske situasjonen i Russland, fastslo EMD at den hadde et innhold av offentlig interesse som bidro til en offentlig politisk debatt. Domstolen understreket sin praksis om at det kreves svært sterke grunner for å rettferdiggjøre restriksjoner på ytringer som utgjør en del av den politiske debatt, og slike strenge restriksjoner vil ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Videre gjentok domstolen tidligere uttalelser om at fredelige og ikke-voldelige ytringsformer i prinsippet ikke bør møtes med fengselsstraff. EMD konkluderte derfor med at reaksjonen mot artistene var uforholdsmessige og utgjorde et ulovlig inngrep i artistenes ytringsfrihet.<sup>33</sup>

Det finnes også eksempler på at menneskerettighetsdomstolen har akseptert statlige inngrep i kunstneriske ytringer. I 2009 ble en fransk komiker dømt for offentlig fornærmelse av jøder. I forbindelse med et show hadde komikeren invitert en akademiker som var kjent for å ha benektet eksistensen av gasskamre i konsentrasjonsleirer. Under showet ble akademikeren blant annet tildelt en pris av en skuespiller som hadde på seg klær som lignet de som ble brukt av jødiske deporterte. EMD mente showet måtte tolkes som en demonstrasjon av hat og antisemittisme og støtte til holocaustfornæktelse, som er unntatt beskyttelse etter EMK artikkel 17 som forbyr misbruk av rettigheter. I dommen understreket EMD også at det å gi uttrykk for en ideologi som bryter med grunnleggende verdier i konvensjonen, ikke kan regnes som underholdning beskyttet av EMK artikkel 10, uansett hvor satirisk eller provoserende uttrykket er.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> *Vereinigung Bildender Künstler mot Østerrike* (68354/01, 25. januar 2007, storkammer).

<sup>30</sup> *Alves Da Silva v. Portugal*, (41665/07, 20 oktober 2009); Council of Europe / European Court of Human Rights (januar 2011, oppdatert januar 2017). *Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights, punkt I*, avsnitt 15.

<sup>31</sup> *Tatár og Fáber mot Ungarn* (26005/08 og 26160/08, 12. juni 2012), avsnitt 41.

<sup>32</sup> *Murat Vural mot Tyrkia* (9540/07, 21. oktober 2014), avsnitt 66-68.

<sup>33</sup> *Mariya Alekhina m.fl. mot Russland* (38004/12, 17. juli 2018), se særlig avsnittene 203-204, 212-215, 227, med videre henvisninger.

I en sak mot Finland i 2011 godtok EMD at finsk politi hadde beslaglagt bilder og pc samt stengt utstillingen til en kunstner. Kunstneren hadde stilt ut hundrevis av fotografier av svært unge jenter og tenåringer i seksuelle positurer og handlinger. Flere av bildene var både voldelige og nedverdiggende. Materialet var lastet ned fra internett. Kunstnerens hensikt var å skape debatt og øke bevisstheten om hvor utbredte og tilgjengelige slike bilder var på nettet. EMD var enig i at utstillingen var omfattet av ytringsfriheten og også at installasjonen måtte regnes som kunst, men påpekte samtidig at heller ikke kunstnere kunne være immune mot inngrep. EMD fant ikke grunn til å overprøve finske domstolars vurdering av hvorvidt inngrepet var nødvendig, og viste særlig til at det var snakk om offentlig visning av overgrepsmateriale mot barn. Saken ble derfor avvist av EMD som åpenbart ubegrunnet.<sup>35</sup>

#### 14.3.3.2 Avgjørelser om virkelighetslitteratur

Flere EMD-dommer handler om retten til privatliv satt opp mot retten til ytringsfrihet. Dette gjelder blant annet saker om såkalt virkelighetslitteratur der virkelige personer og hendelser beskrives i litteratur som utgis som fiksjon. Slike bøker har vært gjenstand for debatt også i Norge, men har ikke nådd rettsapparatet her (se boks 14.3).

EMDs utgangspunkt er at skjønnlitteratur er en form for kunstnerisk uttrykk som skal beskyttes som en del av ytringsfriheten, også når den baserer seg på virkelige hendelser. I tillegg har EMD også her lagt vekt på at litterære verk har et begrenset skadepotensial når de treffer et begrenset publikum (jf. boks 14.2). Hvis det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å identifisere enkeltpersoner, på måter som er egnet til å svekke andres omdømme eller på annen måte krenke privatlivet, kan det likevel føre til at EMK artikkel 8 om privatlivets fred kommer til anvendelse og må veies opp mot ytringsfriheten.

I en sak mot Slovenia fra 2007 avviste EMD en klage fra privatpersoner som følte seg hengt ut i en roman basert på faktiske hendelser som åpenbart grunnløs. Klagerne viste særlig til at romanens sammenblanding av faktiske hendelser og fiksjon gjorde det vanskelig å skille mellom hva

som var sant og usant. I vurderingen av om saken skulle tas opp til behandling, fastslo EMD at kunstnerisk frihet for forfattere av litterære verk har stor verdi i et demokratisk samfunn. Derfor må slike verk, både i form og innhold, ha en særlig beskyttelse. Videre viste domstolen til tidligere avgjørelser om at litterære verk appellerer til en relativt snever offentlighet, slik at skadepotensialet for personers omdømme er begrenset. EMD fastslo at nasjonale domstoler hadde vektlagt relevante hensyn i sin avveining mellom ytringsfrihet og privatliv, og så ingen grunn til å overprøve denne. Videre viste EMD til at den aktuelle boka ikke var skrevet som en biografi, men som et skjønnlitterært verk, og dermed at folk flest ikke ville oppfatte det som en fremstilling av ekte mennesker.<sup>36</sup>

I 2015 kom EMDs storkammer til motsatt resultat i en sak mot Portugal. Saken gjaldt en forfatter som hadde blitt domfelt for brudd på privatlivets fred gjennom ytringer i en roman. Romanen handlet om en familie og deres tragedier og konflikter i tilknytning til den portugisiske diasporaen i USA og kolonikrigen. I forordet takket forfatteren alle som hadde inspirert henne, samtidig understreket hun at alt som sto i boka var et produkt av hennes egen fantasi, og at enhver likhet med faktiske hendelser var rent tilfeldig. Den nasjonale domstolen la imidlertid til grunn at karakterene i romanen var så identiske med forfatterens svigerfamilie at innholdet var ærekrenkede og dermed var et brudd på deres rett til privatliv. EMD mente nasjonale domstoler hadde foretatt en tilstrekkelig vurdering av om inngrepet var nødvendig, og at det ikke var grunn til å overprøve denne. Fordi personene omtalt i boka ikke var offentlige personer, la EMD til grunn at nasjonale myndigheter hadde en bred skjønnsmargin i vurderingen av om inngrepet var nødvendig.<sup>37</sup>

## 14.4 Kunst og ytringsfrihetens begrunnelser

### 14.4.1 Kunstens demokratiske betydning

I mandatet blir kommisjonen bedt om å «ta utgangspunkt i at kunstens og kulturens demokra-

<sup>34</sup> *M'bala M'bala mot Frankrike* (25239/13, 20 oktober 2015), avsnitt 39, 41-42.

<sup>35</sup> *Karttunen mot Finland* (1685/10, 10. mai 2011), avsnitt 21. At kunstnere og de som promoterer kunst ikke er immune mot begrensninger i bruken av virkemidler, påpeker EMD også i sak *Müller m.fl. mot Sveits* (10737/84, 24. mai 1988), avsnitt 34.

<sup>36</sup> *Jelsevar m.fl. mot Slovenia* (47318/07, 11. mars 2014), avsnitt 33-34, 38

<sup>37</sup> *Affaire Almeida Leitão Bento Fernandes mot Portugal* (25790/11, 12. mars 2015, storkammer) avsnitt 52, 57. Dommen finnes bare på fransk, gjengivelsen bygger på pressemelding fra EMD, 12. mars 2015: *Conviction for libel of the author of a novel relating family dramas did not infringe her freedom of expression.*

### Boks 14.3 Debatter om litterære ytringer i Norge

De siste kunstverkene som er dømt ulovlige i Norge, har vært skjønnlitterære verk: *Sangen om den røde rubin* i 1957 og *Uten en tråd* i 1967. Også de senere årene har det vært strid om litterære ytringer i Norge, både i og utenfor rettsapparatet.

Rettsstridene har dreid seg om sakprosautgivelser, altså litteratur som gjør krav på å være sann i betydningen faktabasert. Mest omfattende var rettsprosessen rundt Åsne Seierstads *Bokhandleren i Kabul*. Søksmålet om krenkelse av privatlivets fred fra bokhandleren som ble omtalt i boka, gikk helt til Høyesterett. Seierstad ble frikjent i alle rettsinstanser. Ved flere tilfeller har sakprosautgivelser blitt endret etter søksmål. Deler av innholdet i bøker av bloggeren Anniken «Annijor» Jørgensen og skiløper Petter Northug ble for eksempel endret etter søksmål i 2018.

I 2010 behandlet Høyesterett en sak om avveiningen mellom ytringsfrihet og privatliv i sakprosa. En lokalhistorisk bok om småbruk inneholdt personomtaler om forfatterens samliv med tidligere ektefelle, samt deres separasjon.

Den tidligere ektefellen mente boka var et innbryt i hennes privatliv. Høyesterett mente allmenne interesser tilsier at lokalhistoriske framstillinger formidles så levende som mulig, også gjennom personomtaler. Hensynet til ytringsfriheten ble dermed tillagt vekt og forfatteren av boka ble frikjent.

Skjønnlitteraturen gjør ikke krav på å være faktabasert. Det har de senere årene vært en lang rekke debatter i Norge om skjønnlitteraturens forhold til virkelighet og fakta og etiske problemstillinger når virkelige hendelser og personer beskrives skjønnlitterært. Blant mange eksempler på det som er kalt virkelighetslitteratur, er romaner fra Karl Ove Knausgård og Vigdis Hjorth særlig kjente.

Rent fiksjonsbaserte framstillinger er også blitt gjenstand for debatt. Nesten ti år etter at den ble utgitt, havnet for eksempel forfatteren av barneboken *Sitronlimonaden* uforvarende i sentrum av en debatt om påstått rasisme, stereotypier og anmodning om sensur.

Kilder: Den lokalhistoriske boken: HR-2010-390-A avsnitt 60, 62

tiske betydning særlig ligger i at de er kanaler og arenaer for den åpenheten og kritikken som demokratiske samfunn er avhengig av». Denne formuleringen reflekterer innfallsvinkelen som er lagt til grunn i kulturpolitikken de siste årene, der kunstens demokratiske betydning særlig framheves. Engerutvalget som utredet kulturløftet i 2013, åpnet sin utredning med denne konstateringen:

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.<sup>38</sup>

Det ble fulgt opp i kulturmeldingen (stortingsmeldingen «Kulturens kraft») i 2018, som åpnet med denne formuleringen:

Kunst og kultur er ytringar med samfunnsbyggjande kraft, og kulturpolitikken skal

byggje på ytringsfridom og toleranse. Kulturlivet og sivilsamfunnet er føresetnader for danning og ei opplyst offentlegheit, og dermed ei investering i demokratiet. Kulturen skal vere fri, med personleg engasjement og frivilligheit som grunnlag.<sup>39</sup>

Også EMD vektlegger kunstens og kulturens betydning for demokratiet i sine vurderinger. Det finnes altså en solid kobling mellom kunsten og ytringsfrihetens begrunnelse i demokratiet. Kunst og kultur er et sentralt bidrag til et demokratisk samfunn.

Dette gjør det lett å argumentere for hvorfor den åpenlyst politisk motiverte kunsten er viktig for demokratiet. Det trengs kunst som kritiserer makten, som utfordrer autoriteter og vedtatte sannheter. Men langt ifra all kunst er politisk, og den ikke-politiske kunsten trenger også ytringsfrihet.

<sup>38</sup> NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*. Kulturdepartementet, punkt 1.2.

<sup>39</sup> Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*, Kulturdepartementet, kap. 1.

#### 14.4.2 Kunsten og de klassiske begrunnelsene for ytringsfrihet

Det er blitt innvendt at de klassiske begrunnelsene for ytringsfrihet ikke så godt fanger betydningen av et vidt ytringsrom for kunst.<sup>40</sup> Den forrige ytringsfrihetskommisjonen la stor vekt på såkalte argumentative talehandlinger og diskursiv praksis, altså viktigheten av saklig og rasjonell argumentasjon, i sin redegjørelse for ytringsfrihetens begrunnelser. Dette er enda tydeligere i det filosofiske grunnlagsarbeidet til den forrige kommisjonen.<sup>41</sup> Samtidig påpekte den forrige kommisjonen at kunsten kan tjene blant annet åpenhet og sannhet.<sup>42</sup>

Kunst skal ikke nødvendigvis være argumentativ eller saklig. Når det skal argumenteres for hvorfor ytringsfriheten skal verne også den frie kunst, kan det i varierende grad argumenteres med utgangspunkt i de tradisjonelle begrunnelsene for ytringsfriheten:

Demokratibegrunnelsen kan romme mer enn den åpenlyst politiske kunsten. Også ikke-politisk kunst kan være viktig for et demokratisk samfunn fordi den åpner for nye tanker og perspektiver.

Kunst kan også være en form for utforskning, en søken etter svar, på linje med forskning og vitenskap. Ytringsfrihet for kunstnere kan slik begrunnes i prinsippet om sannhetssøken i eksistensiell forstand. Kunst kan være fiktiv, men likevel romme sanne erkjennelser.

Kommisjonen vil løfte fram toleranse og mangfold som ytterligere begrunnelse for hvorfor ytringsfrihet er viktig i et mangfoldig samfunn. Her har kunsten en tydelig funksjon. I møte med kunst kan vi bli lokket og tvunget til å reflektere over egen moral, egne standarder, sympatier og antipatier. Kunsten kan slik bidra til å øke vår toleranse både i tid og rom. Den kan gi innblikk og innsikt i tenkemåter, normer, normbrudd og fantasier. Kunsten kan hjelpe oss til å forstå andre måter å se verden, i dag, bakover i historien eller andre steder i verden.

<sup>40</sup> Se punkt 3.5.1, og Holst, C. & Molander, A. (2009). Freedom of Expression and Freedom of Discourse. Examining a Justificatory Strategy i Kierulf, A. & Rønning, H. (2009). *Freedom of Speech Abridged? Cultural, Legal and Philosophical Challenge. Nordicom*, s. 35-49.

<sup>41</sup> Jf. behandlingen av kunst i Skirbekk, Gunnar (1998): ««Din tanke er fri...» – om å grunnlegge det rettslege vern av ytringsfrihet» i Skirbekk, G. (1998). *Vit og vitenskap*. Fagbokforlaget, s. 88-128. Artikkelen er angitt som grunnlag for redegjørelsen for ytringsfrihetens begrunnelser i fotnote 7 i NOU 1999: 27, se punkt 3.3.1.

<sup>42</sup> NOU 1999: 27, punkt 2.3.5 s. 35.

Den tydeligste koblingen mellom ytringsfrihet og kunst ligger kanskje i autonomibegrunnelsen. Kunsten bunner i et behov for å uttrykke seg og å finne sin stemme og er slik en form for fri meningsdannelse. Det samme gjelder for alle som erfarer og opplever kunsten. Adgang til kunstopplevelser er en viktig del av det å bli formet som menneske. Tilgang til kunst er også en del av informasjonsfriheten.

#### 14.4.3 Kunstens positive autonomi

Kunstens autonomi er også en frihet til å fungere som en egen offentlighet. Kunstoffentligheten har et annet språk, et annet forhold til moral og dermed en annen funksjon inn i den større offentligheten enn journalistikken, vitenskapen og politikken.

Kunsten kan for eksempel åpne det offentlige rom for ytringer om private forhold. Kunsten kan uttrykke intime og menneskelige erfaringer på måter journalistikken og vitenskapen ikke kan. Videre kan kunsten utforske moral og etikk på en annen måte enn journalistiske og vitenskapelige ytringer.

Positiv autonomi kaller historiker Kjetil Jakobsen dette forholdet mellom kunst og moral: Kunsten gjør krav på å være hevet over det moralske og politiske normverket som gjelder ellers i samfunnet.<sup>43</sup> Kunsten kan uttrykke det umoralske for å få det belyst og aktualisert. Moral er her ment i bred forstand: Den allmenne oppfatning om hvordan mennesker bør leve livene sine, hva som er rett og galt.

Kunsten kan være sitt eget rom som ikke gjør krav på annet enn å være et uttrykk for kunstnerens trang til fri kunstnerisk utfoldelse. Den kan også være et laboratorium for utvikling av moralen og det gangbare, og slik påvirke og endre samfunnets normer. For å kunne gjøre dette, må kunsten være fri til å reflektere over moral og ikke bare være bundet av den.

Det finnes mange kjente eksempler på hvordan kunsten har utfordret og bidratt til å endre moralen gjennom norsk historie. Henrik Ibsens teaterstykke *Gengangere* skapte på slutten av 1800-tallet det som er omtalt som det største sjokket i norsk litteratur- og teaterhistorie gjennom tidene.<sup>44</sup> Stykket tok opp temaer som var tabuer etter datidens moral: Utroskap, kjønns sykdommer og dobbeltmoral i det borgerlige

<sup>43</sup> Jakobsen, Kjetil (2016): *Etter Charlie Hebdo*. Press, s. 266–302.

<sup>44</sup> Jakobsen (2016) s. 275.

ekteskapet. Morgenbladets anmelder kommenterte at stykket kunne «føre til en Opløsning af al Moralitet» eller en «ganske ny Moral» der «Selvmord, fri Kjærlighed og Blodskam vil blive blandt Ingredientserne».<sup>45</sup>

I dag vil knapt noen la seg provosere av Ibsens skildringer av utroskap og kjønnsykdommer. Men kunsten er fortsatt med på å påvirke og forme moralen, normer og holdninger i samfunnet. Kunsten og kulturen utforsker nye identiteter, for eksempel ved å bære fram en ny kulturell selvbevissthet hos mennesker med ulik bakgrunn og tilhørighet. Den utforsker nye syn på naturen eller på kjønn og seksualitet. Innimellom provoserer den fortsatt.

Det vakte for eksempel reaksjoner da Munchmuseet i 2015 inviterte samtidskunstner Bjarne Melgaard til å stille ut verker som utforsket et homoerotisk univers med innslag av barnepornografi.<sup>46</sup> Eller da Helsedepartementet likevel ikke ville ha siste del av et bestilt verk av billedkunstner Vanessa Baird, fordi delene av bildet som allerede var montert, ga ansatte assosiasjoner til terrorangrepet 22. juli 2011.<sup>47</sup> De mange debattene om såkalt virkelighetslitteratur og etiske grenser viser at kunsten stadig utfordrer skillet mellom offentlighet og privatliv. Debattene om karikaturtegnene som viste profeten Muhammeds ansikt demonstrerte hvordan kunstneriske uttrykk kan provosere når de utfordrer religiøse tabuer.

Eksemplene viser en kobling mellom ytringsfrihetens begrunnelser i autonomi og toleranse. Når kunstneren gjennom estetikken utfordrer grensene og begrunnelsene for etikken, utforsker kunstneren samtidig toleransens grenser. Hva tåler vi å utsettes for av «umoralisk kunst»?

## 14.5 Virkelighetsbeskrivelse

### 14.5.1 Det internasjonale bildet

I 2020 registrerte organisasjonen Freemuse 978 kunstnere som ble forfulgt på ulike vis for sine kunstneriske uttrykk verden over. 17 kunstnere ble drept, 322 ble anholdt, dømt eller fengslet. 60

prosent av hendelsene var det offentlige myndigheter som sto bak. 72 hendelser ble registrert i Tyrkia, 40 i Frankrike, 25 i Storbritannia.<sup>48</sup>

Tallene er neppe dekkende for det reelle omfanget. De er uansett en påminnelse om at kunstneres frihet og ytringsfrihet ikke kan tas for gitt. Internasjonalt er bildet mer alvorlig enn på lenge, konkluderer Freemuse. For norske kunstnere er bildet et ganske annet.

Tar man utgangspunkt i den formelle definisjonen av ytringsfrihet, er det lite som tyder på at kunstneres ytringsfrihet er under press i Norge i dag. Utfordringene for ytringsfrihet for norske kunstnere ligger ikke primært i mangel på rettslig beskyttelse. Likevel finnes det utfordringer for den frie utøvelsen av kunsten også i Norge i dag. De kan finnes både i det generelle ytringsklimaet på nettet, i ytringskulturen innad i deler av kunstfeltet og i infrastrukturen som legger til rette for kunstnerisk virksomhet. Pandemien ble også en påminnelse om at formell frihet er ikke tilstrekkelig hvis de materielle vilkårene for å utøve sitt virke svekkes drastisk.

### 14.5.2 Kunstneres oppfatning i 2014

I 2014 ble kunstneres egen oppfatning av ytringsfrihetens kår kartlagt for første gang, i regi av stiftelsen Fritt Ord. Hovedkonklusjonen var at kunstnerne oppfatter ytringsfriheten som god. 80 prosent av de som svarte, mente ytringsfriheten var meget eller ganske sterkt beskyttet. Samtidig svarte hver tredje kunstner at de noen ganger hadde opplevd at ytringsfriheten deres hadde vært innskrenket.<sup>49</sup>

Hva kunstnerne la i dette, var ikke åpenbart. Som forskeren bak studien bemerket, kunne svarene romme opplevelser av for eksempel å bli refusert av redaktører eller gallerister. Dette er ikke innskrenkninger i ytringsfriheten, men redaksjonell virksomhet som er normal og nødvendig også for kunsten.<sup>50</sup> Forsker Tore Slaatta konkluderte slik i undersøkelsen:

«Det er ingen grunn til å tro at ytringssituasjonen for norske kunstnere er generelt truet, eller at den har redusert mangfold eller begrenset konkrete ytringer i særlig grad.»<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Sitert fra Store norske leksikon – Gengangere. Hentet ut mai 2022 fra <https://snl.no/Gengangere>.

<sup>46</sup> Elnan, C & Nordal, L. I. (2015, 2. mars). Munchmuseet er politianmeldt. *NRK*. <https://www.nrk.no/kultur/munchmuseet-er-politianmeldt-1.12237710>

<sup>47</sup> Graatrud, G. & Sivertsen, E. V. (2013, 21. november) – Sparker problemet inn i fremtiden. *NRK*. <https://www.nrk.no/kultur/midlertidig-losning-for-baird-kunst-1.11371243>

<sup>48</sup> Freemuse (2021). The state of artistic freedom 2021.

<sup>49</sup> Slaatta, T. (2014). Når kunstnere vurderer ytringsfrihet i Norge, anno 2014. i Enjolras, B., Rasmussen, T. & Steen-Johnsen, red. *Status for ytringsfriheten i Norge. Hovedrapport fra prosjektet*. ISF, kap. 6, s.126-152.

<sup>50</sup> Historiker Kjetil Jakobsen kritiserer denne forståelsen av ytringsfrihet i *Etter Charlie Hebdo*. Jakobsen (2016), s.287f

<sup>51</sup> Slaatta, T. (2014), s. 80.

Etter å ha analysert svarene i undersøkelsen, konkluderte Slaatta med at kunstnerne selv legger vekt på følgende fire faktorer når de vurderer sin ytringsfrihet: At medier og internett generelt ikke sensureres, at staten ikke stiller strengere krav enn i dag for å tildele offentlig støtte, at mediene opprettholder stillinger til fast ansatte litteratur- og kunstkritikere og at forfatter- og kunstnerorganisasjoners innflytelse på stipendordninger opprettholdes.

De tre siste faktorene indikerer for det første at kunstnerne legger til grunn en forståelse av ytringsfrihet der finansiering og statens positive forpliktelser står sterkt (jmfør infrastrukturkravet). For det andre ligger en spesifikk forståelse av hva som utgjør autonomi til grunn: Kunstnerorganisasjonene skal selv styre stipendordninger og staten skal ikke legge seg opp i kriteriene for å få offentlig støtte.

Det skal bemerkes at kun et lite antall av aktørene i det norske kunst- og kulturlivet besvarte undersøkelsen. Undersøkelsen i 2014 gikk bare til medlemmer av Forfatterforeningen og Norske billedkunstnere (NBK). 203 forfattere (41 prosent av medlemmene) og 647 billedkunstnere (35 prosent) svarte.

### 14.5.3 Kunstneres oppfatning i 2020

Fritt Ords undersøkelse ble gjentatt i 2020.<sup>52</sup> Denne gang var utvalget og spørsmålsgrunnlaget utvidet. Spørsmålene gikk til medlemmer i 11 organisasjoner innen litteratur, billedkunst, scenekunst og film. Likevel var heller ikke dette en undersøkelse for hele kunst- og kulturlivet. For eksempel var store utøvergrupper som musikere og skuespillere ikke med.

Et stort flertall av kunstnerne som besvarte undersøkelsen mente også i 2020 at ytringsfriheten deres var godt beskyttet. 75 prosent svarte meget eller ganske sterkt beskyttet, mot 80 prosent i 2014.

Generelt sett er ikke ytringsfriheten for kunstnere under press, konkluderte forfatterne bak rapporten. Samtidig konstaterte de at det hadde vært en negativ utvikling i hvordan kunstnere oppfatter ytringsfriheten i Norge. I snitt mente 41 prosent av respondentene at ytringsfriheten var litt eller mye svekket. Årsakene som oftest ble oppgitt, var konfliktnivået i det offentlige ordskiftet, trusler og hatefulle ytringer på nettet, og

usannheter og rykter som deles i sosiale medier (42-44 prosent oppga dette). Likevel svarte relativt få at de hadde opplevd at ytringsfriheten deres var blitt begrenset når de deltok i offentligheten (17 prosent, omtrent det samme som i 2014 og som befolkningssnittet i andre undersøkelser).

Totalt svarte 1390 personer på undersøkelsen. Svarprosenten er ikke oppgitt i rapporten. I et debattinnlegg i etterkant opplyste hovedforfatter Tore Slaatta at svarprosenten varierte mellom 20 og 30 prosent for litteratur, billedkunst og film. For scenekunstnerne var den 13,5 prosent.<sup>53</sup> Blant scenekunstnerne var det god oppslutning blant Norske Dansekunstneres medlemmer, opplyser rapporten. Av de totalt kun 173 scenekunstnerne som svarte på undersøkelsen, oppga et klart flertall at de var tilknyttet frie grupper (90 totalt, pluss 49 som oppga at de jobbet delvis selvstendig og delvis tilknyttet institusjoner. Kun 12 utøvere var tilknyttet institusjonsteater, opera med mer).<sup>54</sup>

Disse detaljene er vesentlige ettersom svarene fra scenekunstnere skilte seg tydelig ut som mer pessimistiske i synet på ytringsfrihetens kår enn hos deltakere fra andre sjangere. Forfatterne ser dette særlig i sammenheng med kontroversene rundt teaterstykket *Ways of seeing*, som ble satt opp av en gruppe i det frie feltet. Senere ble også Ytringsfrihetskommisjonen del av en offentlig debatt der erfaringer i det frie feltet og blant Norske Dansekunstneres medlemmer sto sentralt (se boks 14.4). Her ble påstander om svarene i undersøkelsen brukt som premis i debatten.

I et opprop mot Ytringsfrihetskommisjonen fra 15 kunstnerorganisasjoner ble for eksempel følgende sitert fra rapporten: «Kun 61 % av de spurte scenekunstnerne svarer at de mener ytringsfriheten er tilstrekkelig beskyttet på deres område.» Dette tallet er andelen av de 173 deltakende scenekunstnerne som svarte «meget sterkt» eller «ganske sterkt» på spørsmålet «hvor sterkt beskyttet er norske kunstneres ytringsfrihet i dag». 31 prosent svarte middels. Seks prosent svarte ganske eller meget svakt.

<sup>53</sup> Slaatta, T. (2021, 6. april). Scenekunst Redaktør, du kan ta rapporten alvorlig! *Scenekunst.no*. <http://www.scenekunst.no/sak/redaktor-du-kan-ta-rapporten-alvorlig/>. Dette var svar på et innlegg fra Are Sjøberg (kjent som Sløseriombudsmannen) der han blant annet var kritisk til svarprosenten, jf. Sjøberg, A. (2021, 19. mars) Hva gjør vi når 6 % av norske scenekunstnere føler seg truet? *Scenekunst.no*. <http://www.scenekunst.no/sak/hva-gjor-vi-nar-6-av-norske-scenekunstnere-foler-seg-truet/>

<sup>54</sup> Slaatta, T & Okstad, H. M. (2020), s. 172.

<sup>52</sup> Slaatta, T & Okstad, H. M. (2020). *Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020*. Fritt ord.



### Boks 14.4 Debatt om kunstnere og ytringsfrihet sommeren 2021

Sommeren 2021 ble Ytringsfrihetskommisjonen selv del av en debatt som berørte flere av temaene kommisjonen var bedt om å utrede, inkludert ytringsfrihet i kunst- og kulturfeltet.

Kommisjonen holdt et innspillsmøte om ytringsfrihet i kunst og kultur i april 2021. Der deltok ti kunstnerorganisasjoner. Fordi kommisjonen ble invitert til å delta med et arrangement under Kulturytring Drammen, en nystartet festival for nasjonal kulturpolitikk, i juni samme år, satte kommisjonen opp et ekstra innspillsmøte. Der gikk invitasjonene til enkeltpersoner som hadde stått i debatter hvor ytringsfrihet og ytringskultur var satt på spissen.

I månedene forut for dette hadde facebook-kontoen Sløseriombudsmannen og teaterstykket Sløserikommisjonen vært gjenstand for flere debatter i kunstfeltet. Kontoen hadde gjennom flere år postet innlegg der det blant annet ble harselert med ulike samtidskunstnere og stilt spørsmål ved de offentlige bevilgningene disse mottok. Ifølge flere kunstnere hadde dette ført til trusler og trakassering mot dem. Kunstner Morten Traavik inviterte en av de ansvarlige for kontoen, Are Søberg, til å delta i et teaterstykke som tematiserte denne debatten. Første del av stykket ble satt opp i Bergen i mai 2021. Enkelte kunstnere protesterte mot denne oppsetningen.

Andre del av dette stykket ble satt opp under Kulturytring Drammen. Organisasjonene Norske dansekunstnere og Danse- og teatersentrum trakk seg fra festivalen som følge av dette. To av de inviterte kunstnerne takket med samme begrunnelse som organisasjonene nei til å delta

på kommisjonens innspillsmøte i Drammen. Traavik og Søberg var invitert til kommisjonens møte.

Samme morgen som kommisjonens innspillsmøte ble avholdt, trakk Begard Reza seg som medlem av kommisjonen gjennom en kronikk i VG. En av begrunnelsene var at Are Søberg var invitert til møtet.

To dager etter innspillsmøtet sendte Norske dansekunstnere et skriftlig innspill til kommisjonen som handlet om trakassering, Sløseriombudsmannen og ulike påstander om medlemmer av Ytringsfrihetskommisjonen.

Sammen med innspillet mottok kommisjonen en støtteerklæring undertegnet av 15 kunstnerorganisasjoner. Disse viste til at to kunstnere hadde trukket seg fra kommisjonens innspillsmøte og stilte seg «spørrende til den praksis og håndtering Ytringsfrihetskommisjonen har utøvet overfor flere utsatte kunstnere».

Brevet ble omtalt i pressen og ble av flere tolket som kritikk av at Søberg og Traavik var invitert til innspillsmøtet. Dette utløste en omfattende offentlig debatt om blant annet scenenekt og kanselleringskultur i kunstfeltet. Norsk oversetterforening trakk seg fra oppropet etter noen dager. Det kom også fram at Norsk forfatter- og oversetterforening (NFFO) hadde takket nei til å slutte seg til oppropet. Etter kritikk fra en rekke medlemmer sendte Den norske forfatterforening oppropet ut på avstemning blant egne medlemmer og trakk støtten i august etter at et klart flertall stemte for en slik løsning.

#### 14.5.4 Den teknologiske utviklingens betydning for kunsten

##### 14.5.4.1 Teknologiske muligheter og utfordringer

Utgangspunktet for at Ytringsfrihetskommisjonen ble nedsatt, er den teknologiske revolusjonen verden har gjennomgått de siste 20-30 årene. Utbredelsen av internett har hovedsakelig medført en voldsom åpning av ytringsrommet. Dette gjelder også for kunsten.

Det er lettere enn før å ytre seg og å skaffe seg et publikum uten å måtte passere tradisjonelle portvoktere som gallerister, forlag og plateselskap. Det er også enklere å skaffe seg tilgang til teknisk utstyr og distribusjonskanaler for å ytre

seg kunstnerisk. Nye kunstformer har oppstått. Et eksempel er såkalt digitale kunstverk som selges via blokkjedeteknologi, såkalte NFTer (Non Fungible Tokens). Et slikt kunstverk ble våren 2021 solgt for 69 millioner dollar via auksjons- huset Christie's.<sup>55</sup>

De åpenbare positive sidene er forsvinnende lite diskutert og belyst i kildematerialet kommisjonen har tatt utgangspunkt i, som rapporter og innspillsmøter. Der er det beskrivelser av digitaliseringsens skyggesider som dominerer, i form av

<sup>55</sup> Solheim, E. (2021, 25. mars). Keiserens nye kunst. *NRK-beta*. <https://nrkbeta.no/2021/03/25/keiserens-nye-kunst/>

påstander om forfall i den offentlige samtalen, sjikane, nedbygging av profesjonell kritikk og så videre. Desto viktigere er det å minne om at den teknologiske utviklingen i hovedsak har vært positiv for utøveres ytringsmuligheter og for det reelle mangfoldet i kunsten.

Musikk er et tydelig eksempel: For ikke mange år siden var det radiostasjoner og plateselskap som bestemte hvilken musikk vi kunne lytte til. I dag kan hvem som helst skape, produsere og distribuere musikk. Tilfanget av musikalske stemmer og uttrykk er dermed blitt mer mangfoldig og uforutsigbart. Nye offentligheter har også oppstått med det digitale. Langt flere enn før kan oppdage, lære om og diskutere musikk, men også litteratur, poesi og all slags kunst fra og med mennesker fra hele verden og hele historien uten å måtte basere seg på tradisjonelle portvoktere som en avis, et fysisk bibliotek eller et museum.

Via det digitale kan man nå fram til et nytt og utvidet publikum. Også de etablerte institusjonene kan dermed strekke seg utenfor sine fysiske rammer. Billedkunst er et illustrerende eksempel: Under et kommisjonsmøte på det nye Munchmuseet i Oslo fortalte direktør Stein Olav Henrichsen at museet hadde flere seere på en digital visning i forkant av åpningen av det nye museet enn de hadde fysisk besøkende i det gamle museet i alle år til sammen siden 1963. Henrichsen mente sektoren satser altfor lite på disse mulighetene. Kulturrådet har en støtteordning for museer som vil satse på digitalisering, men denne har bare noen få millioner kroner til rådighet årlig.<sup>56</sup>

Forsøk på sensur av kunsten blir langt mindre effektive enn før på grunn av de digitale mulighetene. I 1967 kunne Jens Bjørneboes bok fjernes fra offentligheten ved å inndras og ødelegges. Man måtte reise til Danmark for å kjøpe boken. I 1980 måtte man reise til Sverige for å se filmen *Life of Brian*, der den ble markedsført som «filmen som er så morsom at den er forbudt i Norge». I 2016 droppet filmfestivalen i Grimstad og senere NRK å vise dokumentarfilmen *The Magnitsky Act – Behind the Scenes* etter trusler om søksmål og erstatningskrav fra en amerikansk investor som var omtalt i filmen. Kort tid etter var filmen tilgjengelig på Youtube og senere på en nettside produsentene av filmen kontrollerte.<sup>57</sup>

Samtidig har den teknologiske utviklingen skapt nye utfordringer. De tradisjonelle port-

vokterne slapp kanskje færre ut i offentligheten, men salg av fysiske eksemplarer av kunsten kunne sikre mer forutsigbare inntekter til dem som slapp gjennom porten. Det nye inntektsbildet er en bekymring for kunstneres langsiktige ytringsvilkår.<sup>58</sup> Profesjonell kritikk av kunst og kultur er ikke like tilgjengelig for alle slik som åpne digitale diskusjonsforum er, og førstnevnte kan bidra til en mer reflektert og kvalitetssikret samtale om kunsten der kommersielle hensyn ikke er førende.

Digitaliseringen har også medført en maktkonsentrasjon hos nye aktører.<sup>59</sup> Når utenlandske selskaper tar over som portaler for folks forbruk av film, TV-serier, bøker og så videre, kan det føre til at norske kunstneres innhold i praksis blir mindre tilgjengelig selv om den totale tilgjengeligheten av innhold øker for brukerne.<sup>60</sup> Det er videre en utfordring for kunstens rammevilkår at omfanget av kritikk og kulturdekning er redusert i de redaktørstyrte mediene. Dette har skjedd i takt med digitaliseringen, analyser av hva brukerne etterspør og bruker tid på, og strukturelle endringer i mediene.

Nye portvoktere har i kraft av deres størrelse medført kommersiell og moralsk filtrering av innhold som krever at kunstnere tilpasser seg på nye måter. Facebook og Youtube/Google kan fjerne innhold dersom enkeltord eller bilder bryter med retningslinjene, uten videre begrunnelser. Eller de kan skru ned rekkevidden på innlegg slik at få ser innholdet, uten at avsender får beskjed om dette. Kunstig intelligens er ikke nødvendigvis særlig intelligent når det kommer til å identifisere kunstneriske uttrykk. Eksempler på kunstneriske ytringer som er fjernet fra Facebook og andre ytringsplattformer, florerer.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Se også 14.6.1. For et internasjonalt blikk, se for eksempel Deresiewicz, W. (2020). *The Death of the Artist. How creators are struggling to survive in the age of billionaires and big tech*. Macmillan.

<sup>59</sup> Lilleslåten, Mari. (2021, 25. januar). Strømming gjør det vanskeligere å lykkes i musikkbransjen. *Forskning.no*. <https://forskning.no/internett-media-musikk/stromming-gjor-det-vanskeligere-a-lykkes-i-musikkbransjen/1799878>

<sup>60</sup> Tallersås, K., Colbjørnsen, T. & Øfsti, M. (2019, 21. mars). Relativ tilgjengelighet. Formidling og utvelgelse i strømmetjenester for film, tv-serier og digitale bøker. *Norsk medietidsskrift*. s. 1-20. <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2019-01-02>; Maasø A. & Spilker, S. S. (2022) The Streaming Paradox: Untangling the Hybrid Gatekeeping Mechanisms of Music Streaming, *Popular Music and Society, Volume 45* (Issue 3), 300-316. 10.1080/03007766.2022.2026923

<sup>61</sup> Johnsen, H. A. (2016, 8. september). Facebook fjernet også verdensberømt kunst og naken Nansen. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/24wya/facebook-fjernet-ogsaa-verdensberoemt-kunst-og-naken-nansen>

<sup>56</sup> <https://www.kulturradet.no/stotteordning/-/vis/digitalisering-mangfold-dialog-samarbeid>

<sup>57</sup> Slaatta, T & Okstad, H. M. (2020), s. 42.

Opphavsrett til kunstverk og kunstneriske ytringer er også blitt mer komplisert. I en digital verden kunne denne retten knyttes til eksemplarframstillinger som den enkelte kunne ta seg betalt for. Internett og ulike programvarer har gjort det lettere å finne, kopiere, dele og bearbeide andres arbeid og å publisere kopiene eller bearbeidelsene digitalt uten at opphavspersonen får betalt eller blir kreditert. Samtidig har ny teknologi gjort det enklere å oppdage opphavsrettsbrudd digitalt.

Det kan være vanskelig å trekke grensen for hva som er et originalt åndsverk, hva som er et plagiat og hvordan tradisjonelle «låneregler» som for eksempel sitatretten skal forstås i en digital virkelighet. Det kan også være vanskelig å finne gode løsninger for hvordan andres bruk av åndsverket skal kunne registreres og gi grunnlag for inntekter som gir et livsgrunnlag for kunstneren. Ulike nye teknikker skal sikre at bruk av materiale i digital form som er beskyttet av opphavsrett, er rettmessig, for eksempel «elektronisk vannmerking» og blokkjedeteknologi. Ny lovgivning er underveis i Norge.<sup>62</sup>

Det er ingen tvil om at de opphavsrettsrettslige problemstillingene er blitt vanskeligere å håndtere, både i karakter og mengde. Dette skaper utfordringer både for vanlige borgere som bruker andres kunst som del av sine ytringer, og for kunstnerne selv når de skal forsvare sin opphavsrett – og når de bruker andres kunst som del av egen kunstproduksjon, gjennom såkalte appropriasjoner, remikser og så videre.<sup>63</sup>

#### 14.5.4.2 Sjikane mot kunstnere

Både kunstnerundersøkelsen fra 2020 og flere av innspillene kommisjonen har mottatt, framhever problemer med sjikane og trakassering av kunstnere på nettet. Denne utfordringen henger sammen med den teknologiske utviklingen og særlig debatt dynamikken i sosiale medier.<sup>64</sup>

Trakassering og sjikane er et problem også kunstnere kan erfare, enten når de ytrer seg

gjennom sin kunst, som resultat av andres ytringer eller simpelthen fordi kunstneren har fått offentlig støtte. Det kan være ubehagelig og krevende å delta i offentlige debatter som kunstner, som det kan være for andre. Hvorvidt problemet er av en annen karakter, eller er mer omfattende for kunstnere enn for andre som deltar i offentligheten, som politikere, journalister, samfunnsdebattanter og så videre, er ikke lett å vurdere.

I Fritt Ords undersøkelse om ytringsfrihet for kunstnere fra 2020 ble respondentene spurt om de følte at ytringsfriheten deres ble begrenset når de deltok i offentligheten. 17 prosent svarte ja på dette. Dette er omtrent samme andel som i 2014 og samme andel som for hele befolkningen. Scenekunstnerne drar snittet for kunstnerne opp.

Kunstnerne ble ikke spurt om de selv har opplevd sjikane eller lignende. De ble derimot spurt om de opplever «risiko for å bli gjenstand for hatefulle ytringer i sosiale medier». 37 prosent svarer at de i svært eller ganske stor grad opplever en slik risiko.<sup>65</sup> Dette er ikke det samme som selv å ha opplevd hatefulle ytringer. Også i øvrige befolkningsundersøkelser svarer en langt større andel at de tror de kan oppleve sjikane, enn de som faktisk rapporterer å ha opplevd det.<sup>66</sup>

Kunstneres opplevelser av sjikane var en sentral del av debatten om kunstnere, ytringsfrihet og kommisjonen sommeren 2021. Her var dette knyttet til opplevelser med sjikane som skal ha blitt utløst av ytringer på facebookkontoen Sløseriombudsmannen. Hvor omfattende problemet egentlig var, kom ikke fram i debattene i etterkant. En håndfast påstand om trakassering av en kunstner skulle være politianmeldt og siden behandlet i Konfliktrådet. En kjennelse fra Konfliktrådet ble referert til i flere medier. Høsten 2021 ble kunstneren som hevdet han var blitt sjikanert, anmeldt av Konfliktrådet for dokumentfalsk fordi de ikke kjente til saken. Anmeldelsen ble senere henlagt. Den påståtte meklingen hadde aldri funnet sted, uttalte Konfliktrådet.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Digitalmarkedsdirektivet, Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) (EU) 2019/790 av 17. april 2019 om opphavsrett og nærstående rettigheter i det digitale indre marked og om endring av direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF. Direktivet er ikke implementert i norsk lov ennå. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/des/dsm-direktivet/id2556742/>

<sup>63</sup> Bergman, S. (2019). Utfordringer ved bruk og deling av visuelle uttrykk i en digital tidsalder. *FormAkademisk – Forskningstidsskrift for Design Og Designdidaktikk*, 12(1). <https://doi.org/10.7577/formakademisk.2641>

<sup>64</sup> Se kapittel fem, seks og åtte for ytterligere behandling.

<sup>65</sup> Slaatta, T. & Okstad, H. M (2020), s. 60-63.

<sup>66</sup> Undersøkelsen bruker begrepet «hatefull ytring» uten å definere det nærmere. Se også omtale av befolkningsundersøkelser i kapittel 5.4.

<sup>67</sup> Aasmundsen, J. S. (2021, 17. september). Konfliktrådet hevder kunstner Tormod Carlsen forfalsket dokument. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/x8OyPR/konfliktraadet-hevder-kunstner-tormod-carlsen-forfalsket-dokument>; Hegg, P-A. (2022, 11. april). Politiet har henlagt saken mot Tormod Carlsen – Saken var såpass alvorlig at vi valgte å gå til anmeldelse. *Subjekt*. <https://subjekt.no/2022/04/11/politiet-har-henlagt-saken-mot-tormod-carlsen/>

## 14.6 Infrastruktur og armlengdes avstand

### 14.6.1 Infrastrukturkravet i kunst og kultur

Ytringsfriheten i form av frihet fra rettslige inngrep, må ledsages av reelle ytringsmuligheter for kunstnere. Den kunstneriske produksjonen og mottakelsen fordrer et finmasket nett av institusjoner og arenaer: Fra muligheter for arbeidsfellesskap som teatergrupper eller skriveverksted til distribusjonskanaler som teatre, strømmetjenester, forlag og salgskanaler, bibliotek og en offentlighet der kunsten kan leve videre blant mottakere, formidlere, kritikere og så videre.

Dette er en lovfestet side av ytringsfriheten som også angår kunstnere. Infrastrukturkravet i Grunnloven paragraf 100 sjette ledd fastslår at det er en statlig oppgave å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. At kunst og kultur omfattes av dette ansvaret, er tydelig forankret i den forrige ytringsfrihetskommisjonens innstilling og i en rekke forarbeider, meldinger og andre offentlige dokumenter i årene som er gått etter at dette kravet ble nedfelt i grunnloven.<sup>68</sup> En solid infrastruktur er ikke bare viktig for kunstnere, men også for borgerne – mottakerne av kunstneriske uttrykk. For de aller fleste handler retten til å delta i kulturelt liv ikke om retten til å utøve kunst, men om retten til å kunne motta kunstnerisk og kulturelt innhold.

En god infrastruktur krever universell utforming og tilgjengeliggjøring av kunst- og kulturtilbud for mennesker med funksjonsnedsettelse. Dette er også hjemlet i FNs konvensjon for personer med funksjonsnedsettelse (CRPD).<sup>69</sup> Graden av universell utforming er mangelfull i dag. En rapport fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) våren 2022 dokumenterte at informasjonsbarrierer gjør at mange ikke får med seg kulturtilbud. Dette kan for eksempel være mangel på teksting av TV-programmer eller mangel på synstolkede forestillinger på teater.<sup>70</sup>

Den teknologiske revolusjonen de siste 20 årene har endret rammebetingelsene for kunst og kulturliv. Særlig for musikkbransjen er store deler

av verdikjeden og virksomheten endret. Inntektsstrømmen gikk i løpet av kort tid fra å være basert på salg av fysiske produkter gjennom etablerte aktører som plateselskap og -butikker, til å bli langt mer sammensatt og uforutsigbar.<sup>71</sup> Pandemien demonstrerte også hvor sårbart kunst- og kulturlivet er for flere utøvende grupper når de fysiske møteplassene forsvinner. Særlig skuespillere og musikere opplevde et markant inntektsfall under pandemien i 2020 og 2021.<sup>72</sup>

Mange av innspillene kommisjonen har mottatt og mange av debattene om kunst og kultur, kretser rundt kunstens og kulturlivets infrastruktur. Hvor mye statlig støtte som skal gis til ulike kunstarter i form av langvarige subsidier, kort- og langvarige stipend, innkjøpsordninger, refusjoner og så videre.

Ikke alle som ønsker det, kan leve av å være kunstner. Hvorvidt det utdannes for mange kunstnere, har vært gjenstand for debatt i mange år.<sup>73</sup> Dette er ikke en diskusjon det er naturlig for denne kommisjonen å gå inn i. En godt utbygd infrastruktur for kunst og kultur er uansett en viktig bestanddel i den demokratiske infrastrukturen. Et samfunn med bred tilknytning er også et samfunn med et levende og sammensatt kulturliv. Kulturpolitikk er ytringsfrihetspolitikk, som kulturmeldingen også understreker.<sup>74</sup>

### 14.6.2 Armlengdes avstand i teori og praksis

I land der vilkårene for demokratiet strammes inn og menneskerettighetene undergraves, er kunst og kultur som regel blant de første ofrene. Dette viser for eksempel erfaringene fra Polen de siste årene. Siden Lov og rettferdighets-partiet (PiS) overtok regjeringmakten sommeren 2015, er lederne for en rekke polske museer oppsagt, ofte uten begrunnelser. Det gjelder blant annet ledere ved et museum for moderne kunst, nasjonal-museet, et jødisk museum og et museum om andre verdenskrig.<sup>75</sup>

Erfaringene fra Polen og andre land viser at prinsippet om armlengdes avstand ikke er en

<sup>68</sup> Se NOU 1999: 27 kap. 10.3.8; St.meld. nr. 26 (2003–2004) kap. 7.4.1 og 7.6.4; NOU 2013: 4 *Kulturutredningen 2014*. Kulturdepartementet, kap. 7.3; Meld. St. 8 (2018–2019) kap. 2.3

<sup>69</sup> FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (New York, 13. desember 2006), artikkel 21. Se nærmere behandling i kapittel 6.5.1.3.

<sup>70</sup> NIM (2022). *Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer*, s. 20.

<sup>71</sup> Se for eksempel Røtnes, R., Tofteng, M. & Frisell, M. M. (2021). *Scenarioer for framtidens kultursektor*. Kulturrådet.

<sup>72</sup> Kleppe, B & Askvik, T. Kulturrådet (2021). *Kunstnerne og koronapandemien*. Kulturrådet og Norsk filminstitutt.

<sup>73</sup> Se f.eks. dette eksempelet fra 14 år tilbake: Frivik, K. & Naghavian, A. (2008, 2. juli). – Det er for mange kunstnere. *NRK*. <https://www.nrk.no/kultur/-det-utdannes-for-mange-kunstnere-1.6123348>

<sup>74</sup> St.mld.8 (2018-19) *Kulturens kraft*, s.17

<sup>75</sup> Jakobsen, H. (2019, 11. oktober). *Kulturkamp på polsk*. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2019/10/11/kulturkamp-pa-polsk/>

### Boks 14.5 Mellom armlengde og forlenget arm. Norske eksempler.

Hvorvidt politikere legger seg for mye opp i kunstneriske valg, blir jevnlig diskutert i Norge. Dette er noen eksempler fra de siste årene:

Høsten 2001 intervenerte Stortinget ganske direkte inn i fordelingen av Kulturrådets støtte til fri scenekunst. Kulturkomiteen i Stortinget, med Trond Giske i spissen, mislikte at scenekunstutvalget i Norsk kulturråd avsto å støtte det populære jazzdansensemblen Oslo Dance Ensemble. Kulturminister Ellen Horn (Ap) prøvde først å instruere scenekunstutvalget direkte om å prioritere ensemblet. Da dette ikke lyktes, fjernet kulturkomiteen en million kroner fra Kulturrådets scenekunsts budsjett og førte støtten direkte opp på statsbudsjettet, øremerket ensemblet.

Våren 2012 ble det bråk angående formuleringer i Kulturdepartementets inkluderingsmelding. Der ble flere formuleringer tolket som konkrete føringer for hva slags profil kulturinstitusjonene skulle legge opp til i sine program. Blant annet ble det gitt beskjed om å forberede arrangementer i tilknytning til grunnlovsjubileet to år senere. Både kulturmiljøer og politikere på høyresiden reagerte på dette.

I 2018 fremmet Frps bystyregruppe et forslag om at Oslo kommune skulle fjerne støtten til teateret Black Box fra kommunens budsjett på grunn av forestillingen *Ways of seeing*. Forslaget fikk ikke støtte fra noen andre partier. Statsminister Erna Solbergs uttalelse om etikken i teaterstykket vakte også sterke reaksjoner. Solberg sa blant annet at «de som har laget stykket må tenke over at de også bidrar til å sette et fokus på politikere og deres omgivelser og mennesker, som bidrar til at det er tøffere å være politiker». Denne uttalelsen var ikke koblet til antydninger om endring i økonomisk støtte på grunn av innholdet i stykket.

Kilde: Mangset, P. (2012) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*, Kulturdepartementet, s. 33 og 46-48; Pedersen, B. E. (2018, 12. desember). *Fremskrittspartiet ville stoppe støtten til Black Box etter kontroversiell forestilling*. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/oslo/nyheter/2018/12/12/fremskrittspartiet-ville-stoppe-stotten-til-black-box-etter-kontroversiell-forestilling/>; Drabløs, Ø.T., Fossen, C.H. & Finstad, A-I. (2019, 13. mars). *Statsminister Erna Solberg hardt ut mot teaterregissør*. *NRK*. <https://www.nrk.no/kultur/statsminister-erna-solberg-hardt-ut-mot-teaterregissor-1.14470611>

abstrakt størrelse. Dette prinsippet er kalt kulturpolitikens grunnlov og en bærebjelke i den kunstneriske friheten.<sup>76</sup> Det handler om at kulturlivet skal være uavhengig av politisk makt og innflytelse når det gjelder kulturfaglige vurderinger. Politikerne skal ikke blande seg inn i spesifikke og konkrete kunstneriske beslutninger. Kunstnerne og kunstinstitusjonene skal selv bestemme hva de velger å uttrykke og hvordan de gjør det.<sup>77</sup>

Her er det en direkte kobling til infrastrukturkravet i Grunnloven paragraf 100. Det er en statlig oppgave å legge til rette for at kunst og kultur kan utøves og oppleves. Staten skal legge til rette, men ikke bestemme hva kunstnerne gjør og hvordan de utøver sitt virke.

<sup>76</sup> Mangset, P. (2012) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*, Kulturdepartementet, s. 4. (Skrevet i forbindelse med Kulturutredningen NOU 2013: 4).

<sup>77</sup> Myndigheten för kulturanalys (2021). *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*. Rapport 2021, jf. definisjonen på s. 8.

I norsk kulturforvaltning er Kulturrådet det fremste uttrykket for praktiseringen av prinsippet. I rådene som tildeler stipend til ulike kunstarter sitter kunstnerne selv og foretar tildelinger ut ifra kunstfaglige kriterier.

I praksis er ikke dette et renskåret prinsipp. Den statlige kulturpolitikken utøves i kontinuerlig spenning mellom kulturpolitiske målsettinger og styring, og kunstnerisk autonomi. Grensedragningene mellom politisk styring og kunstnerisk frihet blir stadig gjenstand for debatt (se boks 14.5).<sup>78</sup>

Selv om prinsippet om armlengdes avstand kalles kulturpolitikens grunnlov, er det ikke eksplisitt lovfestet.<sup>79</sup> Den daværende regjeringen varslet i 2018 at prinsippet om armlengdes avstand skulle forankres i en revidert utgave av Kulturloven. Da kommisjonen leverte sin inn-

<sup>78</sup> At spenningen mellom styring og frihet er konstant, er også en hovedkonklusjon i Mangset, P. (2012), s. 50.

<sup>79</sup> Det ligger til grunn i forarbeidene til kulturlova (2007), se Ot.prp. nr. 50 (2006–2007), kapittel 7, merknad til § 1.

stilling, var det ennå ikke fremmet noe slikt lovforslag.<sup>80</sup>

Det er ikke gjort empiriske studier av hvordan armlengdes avstand-prinsippet fungerer i praksis i Norge. I Sverige er prinsippet anvendelse undersøkt. Studien konkluderte med at det finnes kulturpolitisk styring i Sverige som påvirker den kunstneriske friheten negativt. Politiske føringer får tidvis gjennomslag i kriteriene for økonomiske bidrag til kunsten. Særlig ble det i etterkant av rapporten rettet kritikk mot at hensyn til likestilling, mangfold og inkludering gikk foran kunstnerisk kvalitet og frihet i tildeling av støtte.<sup>81</sup>

I en spørreundersøkelse gjort i forbindelse med studien, sa nær halvparten av de svenske deltagende kunstnerne at de tilpasser sine søknader etter andre kriterier enn kunstneriske for å øke muligheten for å få støtte. 33 prosent sa de hadde latt være å søke om offentlige midler fordi de opplevde at kriteriene for bedømming kom i konflikt med den kunstneriske friheten.<sup>82</sup> Rapporten førte til at svenske myndigheter varslet endringer i prinsippene for tildeling av statlige midler.<sup>83</sup>

### 14.6.3 Armlengdes avstand fra hvem?

Hvordan armlengdes avstand-prinsippet fungerer i praksis, påvirker både yringskulturen og de reelle yringsmulighetene i kunstfeltet. Tildeling av stipender og prosjekter har stor betydning for kunstneres liv og virke. For mange utøvere er offentlige tildeling avgjørende for om de i det hele tatt kan livnære seg som kunstnere. Samtidig skjer tildeling ut ifra premisser om kunstnerisk kvalitet, som nødvendigvis vil være gjenstand for uenighet. Organisasjonsformen er i mange tilfeller korporativ: Kunstnerorganisasjonene oppnevner medlemmer til flere av komiteene som deler ut penger. Miljøene er ofte små, de som tildeles penger og de som søker, kjenner hverandre.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Meld. St. 8 (2018–2019), kap. 13.1.4.

<sup>81</sup> Borud, H. & Aasmundsen, J. S. (2022, 9. januar). Forfatterne Lena Andersson og Åsa Linderborg mener den politiske styringen av kunsten i Sverige har vært for sterk. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/JxqLX6/forfatterne-lena-andersson-og-asa-linderborg-mener-den-politiske-styringen-av-kunsten-i-sverige-har-vaert-for-sterk>

<sup>82</sup> Myndigheten för kulturanalys (2021), se sammendrag s. 9-17.

<sup>83</sup> Borud, H. & Aasmundsen, J. S. (2022, 7. januar). Mener mangfoldskrav hindrer kunstnerisk frihet. Nå griper den nye svenske regjeringen inn. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/L5qPrx/mener-mangfoldskrav-hindrer-kunstnerisk-frihet-naa-griper-den-nye-sven>

Disse faktorene kan til sammen bidra til en svak uenighetskultur og lav takhøyde for kritisk diskusjon innad i kunstmiljøer. Det kan være krevende og kostbart å være uenig, enten kunstnerisk eller politisk, med de som i neste instans skal avgjøre om du får stipend eller annen tildeling.

Utfordringer med lav takhøyde og svak uenighetskultur ble påpekt av flere i innspillene til kommisjonen. Dette ble også løftet som problemstilling i debattene om kunst og yringsfrihet sommeren 2021. Blant eksemplene var kunstneren Natasja Askelund som ble kalt blant annet rasist, homohater og høyreekstremist på sin Facebook-profil etter at hun skrev en kronikk der hun kritiserte yringsklimaet i deler av kunstfeltet.<sup>85</sup> Billedkunstner Ina Bache-Wiig ble av-inviteret fra en utstilling etter å ha trykket «like» på en facebookpost med et kontroversielt politisk budskap.<sup>86</sup> Ved Kunsthøgskolen i Oslo (Khio) gikk flere intense debatter om utstilt kunst, pensum, rasisme og yringskultur. Lærere og studenter som var kritiske til de rådende holdninger i ordskiftet møtte tidvis krasse sosiale reaksjoner.<sup>87</sup>

I Fritt Ords undersøkelse der kunstnere vurderer yringsfrihet, ble det spurt om kunstnere opplever at yringsfriheten berøres av «risiko for å falle i unåde hos maktpersoner og/eller finansieringsinstitusjoner». 34 prosent svarte at dette gjelder i ganske eller svært stor grad. Filmfolk opplevde dette i størst grad (54 prosent), forfattere i minst grad (25 prosent). Ellers var spørsmålene i undersøkelsen for det meste rettet mot mulige eksterne pressfaktorer mot kunstneres yringsfrihet.

<sup>84</sup> Se f.eks. Mangset (2012), s. 44.

<sup>85</sup> Bø, J. B. (2021, 12. juli). Ble kalt «rasist, homohater og høyreekstremist» – Natasja Askelund stengte Facebook-profil. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/4zoPWq/ble-kalt-rasist-homohater-og-hoeyreekstremist-natasja-askelund-ste>

<sup>86</sup> Selmer-Anderssen, P. C. & Neegaard, D. P. (2021, 29. juni). Kunstneren ble fjernet fra utstilling etter å ha likt en Facebook-post mot Pride: – Det var del av et kunstprosjekt. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/1BgVrG/kunstneren-ble-fjernet-fra-utstilling-etter-aa-ha-liket-en-facebook-post>

<sup>87</sup> Se f.eks. Mæland, K. B. (2021, 23. juli). Disse studentene blir truet og hetset av kunstmiljøet – åpnet utstilling med politibeskyttelse. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/disse-studentene-blir-truet-og-hetset-av-kunstmiljoet-apnet-utstilling-med-politibeskyttelse/s/12-95-3424157648>; Stene, Ø (2020, 29. oktober). Kunsthøgskolens største problem er yringsangsten. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/aPPv7E/kunsthoeyskolens-stoerste-problem-er-yringsangsten>



### Boks 14.6 Et eksempel til etterfølgelse

At kunstnermiljøer preges av interne ideologiske kamper, er ikke noe nytt. På 1970-tallet måtte for eksempel Forfatterforeningen håndtere sterke konflikter knyttet til forsøk fra revolusjonære forfattere med tilknytning til SUF(m-l) (senere AKP(m-l)) på å gjøre foreningen til et redskap i «kampen mot monopolkapitalen». Lederen i foreningen, den tidligere Høyre-kvinnen Ebba Haslund, stod da sammen med de radikale i arbeidet for å bedre standens kår, samtidig som hun bekjempet forsøkene på å politisere foreningen. Ved fratredelsen 1975 ble hun æresmedlem i foreningen. Haslunds innsats er et eksempel på hvordan ideologiske kamper kan balanseres innad i kunstmiljøer.

Kilde: Snl.no, [https://nbl.snl.no/Ebba\\_Haslund](https://nbl.snl.no/Ebba_Haslund)

### Boks 14.7 Angrep mot tegnere

Den såkalte karikaturstriden i 2005-06 var foranledning til flere angrep og planlagte angrep mot tegnere, redaksjoner og enkeltpersoner, fordi de hadde tegnet og publisert tegninger av profeten Muhammed. I Danmark ble karikaturtegneren Kurt Westergaard angrepet i sitt eget hjem. I Sverige levde kunstneren Lars Vilks med politibeskyttelse fram til sin død og var mål for et terrorangrep i København i 2015. I Norge mottok redaktør Vebjørn Selbekk en rekke drapstrusler og måtte ha politibeskyttelse etter å ha publisert en faksimile av tegningene. Daværende generalsekretær i Norsk Presseforbund, Per Edgar Kokkvold, mottok også trusler. 12 mennesker, blant dem fire karikaturtegnere, ble drept da terrorister angrep det franske satirebladet Charlie Hebdo i 2015.

## 14.7 Satire og karikaturer

Satiren – og særlig karikaturtegningene i nyhetsmediene – har vært rammet av de kraftigste angrepene og mest krevende debattene om kunst og ytringsfrihet på 2000-tallet. Karikaturen har en særlig rolle å spille som uttrykk for maktkritikk. Men karikaturtegningen er blitt en presset sjanger.

Den moderne sjangeren vokste fram i takt med opplysningstiden, fra slutten av 1600-tallet. Ordet karikatur stammer fra det italienske verbet *caricare*. Det betyr å laste eller å overlesse en vogn. Karikaturer er overlessede, overdrevne bilder.<sup>88</sup> Slike tegninger utgjør en distinkt tradisjon som har spilt en viktig rolle i utviklingen av demokratisk kultur.

Satiren kritiserer aktører og forhold i samfunnet ved å stille dem i et skarpt og ironiserende lys.<sup>89</sup> Karikaturer er en form for satire som avkler makten. Historisk sett har karikaturene vært viktige for å gjøre den opphøyde makten menneskelig og mulig å kritisere.<sup>90</sup> Samtidig har nedverdiggende og dehumaniserende framstillinger av

folkegrupper også vært uttrykt gjennom karikaturer, som framstillingen av jøder i opptakten til Holocaust og den andre verdenskrig.

Karikaturen kan være vanskelig å plassere. Den er dels kunst, dels kommentar og dels journalistikk. Nettopp dette er en viktig del av dens verdi: Den binder sammen kunsten, journalistikken og politikken. Heller ikke EMD har en klar avgrensning mellom disse sjangrene, men tar utgangspunkt i at satire alltid skal ha et sterkt vern.<sup>91</sup>

Karikaturtegningen er mindre framtrædende i de redigerte medier enn hva den tradisjonelt har vært. Det er få karikaturtegnere igjen, i Norge og andre land. I Norge var det i 2021 kun tre fast ansatte avistegnere i ulike stillingsbrøker: Roar Hagen i VG, Siri Dokken i Dagsavisen og Marvin Halleraker i Aftenposten. Rundt 30 personer var aktive som satiretegnere, de aller fleste av dem frilansere på deltid.<sup>92</sup>

Dette skyldes hovedsakelig økonomiske prioriteringer og dessuten den digitale transformasjonen der satiretegningen ikke har funnet en plass i nettavisen på linje med hva den har hatt i papiravisen.

Spørsmålet er likevel i hvilken grad satiretegnere opplever frihet til å kommentere sam-

<sup>88</sup> Sørheim, E. M. (2021). *Karikaturenes historie*. Humanist forlag, s. 10

<sup>89</sup> Det norske akademis ordbok, hentet ut juni, 2022. <https://naob.no/ordbok/satire>

<sup>90</sup> Jakobsen, Kjetil (2016), s. 241-265

<sup>91</sup> Se 14.3.2 og 14.3.3

<sup>92</sup> Sørheim, E. M. (2021), s. 151.



funnsforhold i de redaktørstyrte mediene, særlig sett i lys av karikaturstriden og drapene på redaksjonsmedlemmer i Charlie Hebdo (se boks 14.7).

Selvsensur er et naturlig og åpenbart dilemma for karikaturtegnere. Da norske journalisters sikkerhetsvurderinger ble undersøkt i 2014, svarte fire ganger så mange illustratører og grafikere enn journalister at frykt for religiøse grupper virket inn på arbeidet deres.<sup>93</sup> Flere karikaturtegnere har også fortalt at det er enkelte uttrykk de ugjerne tegner som følge av angrepene på sjangeren.

Frykt for religiøse ekstremister er ikke den eneste trusselen. Det internasjonale nettverket for karikaturtegnere advarte i 2020 mot av covid-19 pandemien hadde ført til en autoritær vending i flere stater med flere forsøk på sensur av tegninger.<sup>94</sup> Det vakte også stor oppmerksomhet da New York Times i 2019 sluttet å publisere karikaturer i sin internasjonale utgave, kort tid etter at avisen hadde fått massiv kritikk for en karikatur av Israels statsminister.<sup>95</sup>

At den klassiske aviskarikaturen er blitt sjeldnere, må ikke forveksles med at satiren er død. Karikaturer forsvinner ikke, de går over i nye former: Redigerte bilder, grafikker, tegneserier, kommenterende bildemontasjer og videomanipulasjoner finnes i rikt monn på internett og i sosiale medier.<sup>96</sup> Utbredelsen av såkalte memer viser at den visuelle slagkraften som satiren og karikatursjangeren har vært drevet av, lever videre. Tilsvarende finnes det et stort publikum for satire og karikert samfunnskritikk.

Karikaturtegningen er både en sikkerhetsventil og et barometer for demokratiet. Den skal være skarp og nådeløs. Når karikaturen angripes, er det også et angrep på ytringsfriheten og demo-

kratiet.<sup>97</sup> Kommisjonen konstaterer at ytringsrommet for satiretegnere er blitt vesentlig redusert på 2000-tallet og ser tendenser til at den skarpe karikerende humoren også rammes som følge av dette og andre debatter om krenkelser.

## 14.8 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

### 14.8.1 Juridiske og institusjonelle forhold

#### 14.8.1.1 Den rettslige beskyttelsen er god

Kunstneriske ytringer har i utgangspunktet den samme rettslige beskyttelse som andre typer ytringer. Praksis fra EMD viser at kunstneriske ytringer har et sterkt vern, særlig når ytringene setter søkelys på spørsmål av offentlig interesse. Kommisjonens klare inntrykk basert på eksisterende undersøkelser, innspill og diskusjoner kommisjonen har deltatt i under utredningen, er at utfordringene i kunstfeltet ikke handler om mangel på rettslig vern mot inngrep.

Ytringsfrihet for kunstnere er imidlertid ikke bare betinget av fravær av forfølgelse og inngrep i ytringer. I Grunnloven paragraf 100 ligger også en positiv forpliktelse til å legge til rette for kunst og kultur. Det er her kunstnerne møter de største utfordringene. Kommisjonen mener det er behov for tydeliggjøring i lovverket av myndighetenes positive ansvar også i kunst- og kulturfeltet. Dette gjelder både infrastrukturkravet og prinsippet om armlengdes avstand.

#### 14.8.1.2 Forankring av infrastrukturkravet i kulturlova

Etter at en revisjon av kulturlova ble varslet fra den daværende regjeringen i 2018, leverte en juridisk ekspertgruppe nedsatt av Norsk teater- og orkesterforening (NTO) i 2020 et innspill til hvordan denne lovfestingen kan utformes.<sup>98</sup> Ekspertgruppen foreslo å knytte kulturlovas formålsbestemmelse tettere opp mot myndighetenes ansvar for å tilrettelegge for en åpen og offentlig

<sup>93</sup> Tallet var åtte prosent versus to. Men gruppen illustratører og grafikere inkluderte flere enn karikaturtegnere. Rogstad, J. (2014). «Ikke en trussel, men en advarsel.» Religionsfrihetens plass – ytringsfrihetens nødvendighet. I Enjolras, B. m.fl., red. (2014). S. 98.

<sup>94</sup> Cartoonists Rights Network International (CRNI) (2020, 16. juni). Covid-19 pandemic brings new threats to cartoonists worldwide. *Ifex.no*. <https://ifex.org/covid-19-pandemic-brings-new-threats-to-cartoonists-worldwide/>

<sup>95</sup> New York Times (2019). *New York Times's Global Edition Is Ending Daily Political Cartoons*. <https://www.nytimes.com/2019/06/10/business/international-new-york-times-political-cartoons.html>

<sup>96</sup> Manjoo, F. (2012, 19. april). Editorial Cartoons Are Stale, Simplistic, and Just Not Funny. *Slate.no*. <https://slate.com/technology/2012/04/political-cartoons-dont-deserve-a-pulitzer-prize-give-one-for-infographics-instead.html>; Lignende poeng her: Shafer, J. (2019, 1. juli). The End Times of the Political Cartoon. *Politico*. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/07/01/the-end-times-of-the-political-cartoon-227259/>

<sup>97</sup> Norsk PEN (2020, 11. oktober). Norske PEN gir Ossietzkyprisen til satiretegnere i Norge. *Norskepen.no*. <https://norskpen.no/nyheter/norsk-pen-gir-ossietzkyprisen-2020-til-satiretegnere-i-norge/>; Selbekk, V. (2020, 20. oktober). Karikaturer er demokratiets sikkerhetsventil. *Dagen*. <https://www.dagen.no/okategoriserade/karikaturer-er-demokratiets-sikkerhetsventil/>.

<sup>98</sup> Norsk teater- og orkesterforening (2020). *Prinsippet om en armlengdes avstand og den profesjonelle kunsten – Innspill til revisjon av kulturlova*.

samtale i kunst- og kulturlivet, gjennom infrastrukturkravet.

Kommisjonen vil anbefale at formålsbestemmelsen i kulturlova blir omformulert slik at det blir tydelig at formålet med loven er å realisere infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 for kunstneriske ytringer og sikre at slike ytringer kan bli en del av den offentlige samtalen. Lignende presiseringer er gjort blant annet i medieansvarsloven, som har hentet inn formuleringen «en åpen og opplyst offentlig samtale» fra Grunnloven § 100 i formålsbestemmelsen til loven. En tilsvarende presisering i kulturlova vil tydeliggjøre at offentlig politikk for kulturfeltet er en viktig del av myndighetenes ansvar for å legge til rette for en åpen og offentlig samtale.

#### 14.8.1.3 Lovfesting av prinsippet om armlengdes avstand

Det er viktig at de kunstneriske institusjonene har en formell beskyttelse mot omskiftelige rammebetingelser og politiske vinder. Erfaringene fra land som Polen og Ungarn de siste årene har demonstrert hvor utsatt den kunstneriske friheten kan være når det skjer politiske endringer mot mer autoritære styreformer.

Prinsippet om armlengdes avstand skal ivareta denne friheten. Dette er kalt kulturlivets grunnlov, men er ikke lovfestet. Kommisjonen mener en slik lovfesting bør gjøres og at det er naturlig at kulturlova gir uttrykk for at prinsippet skal gjelde generelt for kulturforvaltningen. En lovfesting vil styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og slik være en formell styrking av ytringsfriheten i kunsten. En lovfesting kan også bidra til å presisere hva som ligger i prinsippet og hvordan det skal anvendes dersom det oppstår uklarheter om mulig politisk styring av den frie kunsten. En slik formell sikring kan med fordel gjøres når det er rolige tider, ikke når kunstens frihet eventuelt skulle komme under reelt press fra myndighetene.

Den forrige regjeringen varslet i 2018 at en slik lovfesting skulle gjøres i forbindelse med en revisjon av kulturlova. Fire år senere er det ennå ikke sendt ut et lovforslag på høring. Kommisjonen oppfordrer til at dette gjøres og viser for øvrig til innspillet fra NTOs juridiske ekspertgruppe for forslag til hvordan en lovfesting kan utformes.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Norsk teater- og orkesterforening. (2020).

#### 14.8.1.4 Uavhengig organisering av kunstinstitusjoner

Prinsippet om armlengdes avstand skal sikre at valg om kunstnerisk innhold skjer uten politisk overstyring. De aller fleste større kunst- og kulturinstitusjoner i Norge er organisert som selvstendige rettssubjekter, for eksempel som stiftelser eller aksjeselskap med egne styrever og er ikke direkte underlagt politisk valgte organer. Slik uavhengig organisering er sentralt for å sikre ivaretagelsen av prinsippet om armlengdes avstand.

Det finnes imidlertid eksempler på organisering som ikke sikrer slik uavhengighet. Kommisjonen fikk blant annet innspill om dette fra direktøren ved Munchmuseet i Oslo. Museet er organisert som en etat i Oslo kommune, uten eget styre, og museumsdirektøren er ansatt som etatssjef i kommunen som rapporterer til en politisk valgt byråd.<sup>100</sup>

Eksempelet belyser at det kan være prinsipielt uheldig hvis kunstinstitusjoner ikke er organisert på en politisk uavhengig måte. Dette kan ivaretas på ulike måter, for eksempel gjennom stiftelsesmodeller som sikrer institusjonene mot å utsettes for politisk press og styring.<sup>101</sup> Den primære funksjonen med slik uavhengig organisering er å unngå at politiske føringer styrer kunstinstitusjonenes prioriteringer og kunstfaglige vurderinger. Samtidig vil dette også etablere et forsvar mot utvikling man har sett for eksempel i Polen. Der brukes organisering av kunstinstitusjoner som verktøy i en autoritær politisk utvikling ved at for eksempel ledere for sentrale kunstinstitusjoner byttes ut for å slå ned på den opposisjonen som kunsten ellers kan være bærer av.

#### 14.8.1.5 Eget kunstnerombud?

Flere aktører har spilt inn forslag til kommisjonen om å opprette et eget kunstnerombud. Dette er foreslått som «en uavhengig instans som kan stå på kunstnerens side i en stadig mer pågående, usaklig, hetsende og truende hverdag», slik leder for organisasjonen Safemuse, Jan Lothe Eriksen, har beskrevet det. Ombudet er tenkt å være en

<sup>100</sup> I 2015 vurderte Oslo kommune å endre organiseringen, men konkluderte med å fortsette med etatsstyringen. Sørgerd, C. (2015, 9. april). Vil ikke gjøre Munchmuseet til en egen stiftelse. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/oslo/i/Ag6A/vil-ikke-gjoere-munchmuseet-til-en-egen-stiftelse>. Museets direktør fremmet i 2021 et nytt forslag om å endre organisering til en stiftelsesmodell, alternativt aksjeselskap, se byrådssak 73/15.

<sup>101</sup> Jf. anbefalinger om NRKs organisering, se kapittel 12.7.4.

«vaktbikkje og bistandsadvokat» for kunstnere som rammes av sjikane.<sup>102</sup>

Kommisjonen er skeptisk til dette forslaget av to grunner. For det første er ombudsordninger statlige og det er prinsipielt betenkelig å opprette en statlig instans som skal gripe inn i ordskiftet. Ytringer som kan være straffbare bør anmeldes, også når de rammer kunstnere. Ellers bør det være en oppgave for organisasjoner, fagforeninger og sivilsamfunnsorganisasjoner å bistå kunstnere hvis de opplever krevende ordskifter. Det finnes allerede ombudsordninger som også kunstnere kan benytte seg av, som Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

For det andre tyder ikke undersøkelsene kommisjonen har gjennomgått på at kunstnere er vesentlig mer utsatte for sjikane enn det andre deltakere i offentligheten opplever.

Når det er sagt, har også kunstnere behov for støtte og veiledning når de opplever ubehageligheter i offentligheten. Dette er et behov aktører i flere sektorer har påpekt. Kommisjonen viser her til forslag i kapittel 6.8.3 om en digital hjelpeportal for ytringsfrihet som et relevant tiltaksforslag også for kunstnere.

#### 14.8.1.6 Styrke arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av kultur

Infrastrukturen i kulturlivet skal legge til rette for en bred tilknytning til og deltakelse i kulturlivet. For at denne tilretteleggingen skal være bred, kreves det økt innsats for universell utforming av kulturtilbud i Norge. NIMs undersøkelse fra våren 2022 dokumenterte at både massemedier og kulturinstitusjoner har et stykke igjen for å sikre reell universell utforming og tilgjengeliggjøring av tilbudet.

Dette handler blant annet om å ha strategier for teksting av filmer, audioguides og synstolking ved kunstutstillinger samt å legge til rette for synstolking og teksting av teaterforestillinger. Kommisjonen understreker at ambisjoner om universell utforming også bør gjelde kulturlivet, og viser for øvrig til vurderinger og anbefalinger i kapittel seks.

#### 14.8.2 Satsingsområder for kulturpolitikken

Skal ytringsfriheten virke etter sin hensikt, er den avhengig av et solid institusjonelt rammeverk.

<sup>102</sup> Eriksen, J. L. (2021, 14. mai). Ombud mot kunstnertrakassering. *Scenekunst*. <http://www.scenekunst.no/sak/ombud-mot-kunstnertrakassering/>

Dette infrastrukturkravet innebærer for kunstens del at det finnes et omfattende system av institusjoner som kan legge til rette for å skape, produsere, bearbeide, oppleve og analysere kunst. Det er et statlig ansvar å legge til rette for at denne infrastrukturen er levende, det kan ikke overlates til markedet alene. Det er på den annen side heller ikke statens ansvar alene. Dette er det bredt konsensus om i norsk politikk.

En rekke innspill er gitt til kommisjonen til hvordan konkrete ordninger innen kulturpolitikken kan bygges ut og forbedres. Det dreier seg om alt fra innkjøpsordninger, momsfristak, stipender og prisavtaler til ordninger for kritikk, tidskrift og kunstneres økonomiske rammevilkår i seg selv.

Kommisjonen ser det ikke som sin oppgave å gi anbefalinger om innretningen av eller størrelsen på enkeltordninger innen kultur- og kulturpolitikken. Kommisjonen understreker at en vel fungerende infrastruktur for kunst og kultur også er avgjørende for ytringsfriheten. Dette er ikke bare et spørsmål om kunstneres levevilkår og inntekt, men også om alles tilgang til kunst og kultur.

Kommisjonen vil løfte fram noen enkeltområder som er særlig relevante for ytringsfriheten og hvor det er et spesielt behov for å vurdere om rammebetingelsene er tilstrekkelige egnet i det nye medielandskapet:

Karikaturtegningen har i seg selv blitt en manifestasjon på at den reelle ytringsfriheten for satire er utfordret. Karikaturtegnere har krevende arbeidsforhold av flere årsaker (jf. avsnitt 14.7). Fritt Ord har forsøkt å bøte på dette gjennom en ordning med arbeidsstipend til tegnere og har finansiert en deltidsstilling som professor i karikaturtegning ved Khio.<sup>103</sup>

Tilgang på vurderinger av kunst og kultur er viktig. Digitaliseringen har muliggjort et mangfold av grupper og stemmer som formidler sine meninger om tilbudet på kulturfeltet. Det profesjonelle anmelderiet og kunstkritikken er nedbygd over tid i de redigerte mediene og har i varierende grad funnet en form som når fram til et bredt publikum. Profesjonell kritikk, allmenne vurderinger og diskusjoner om kunst og kultur er viktig for å sikre en åpen og opplyst samtale om kulturfeltet. Dette er også viktig for kunstnere og

<sup>103</sup> Fritt Ord. (2021, 3. september). *Arbeidsstipend til ni satiretegnere*. <https://frittord.no/nb/aktuelt/fritt-ord-gir-arbeidsstipend-til-ni-satiretegnere> og Kreativt Forum. (2017, 23. oktober). *Fritt Ord finansierer karikaturstilling*. <https://www.kreativtforum.no/artikler/nyheter/fritt-ord-finansierer-karikaturstilling-2017-10>

utøvere, ikke minst i de små og marginale kunstformer.

Sakprosaen har en særlig oppgave i å bidra til en opplyst og undersøkende offentlig samtale. Likevel er den offentlige innkjøpsordningen for sakprosa langt mer begrenset enn for skjønnlitteratur. Ordninger som sikrer at mer sakprosa blir tilgjengelig for flere vil være bidrag til en mer mangfoldig og opplyst offentlighet.

Oversettelser av utenlandsk litteratur har også stadig en sentral funksjon. Å legge til rette for at det leses og skrives på norsk er viktig for å ivareta språket vårt, sikre tilgang til informasjon på norsk og en levende samfunnsdebatt. Norge trenger et mangfoldig litteraturtilbud, både på nynorsk, bokmål og de ulike mindretalls- og minoritetspråkene i Norge.

### 14.8.3 Ytringskultur i debatter om kunst og innad i kunstmiljøer

Internett har utvidet ytringsrommet og påvirket ytringskulturen, også om og innenfor kunstfeltet. Sjikane mot kunstnere og krevende ordskifter er trukket fram av flere som en utfordring. Lav takhøyde og svak uenighetskultur innad i deler av kunstfeltet er også påpekt av flere overfor kommisjonen som et problem og en begrensning på den reelle ytringsfriheten.

Hvordan ytringsfrihet og ytringskultur reguleres og forvaltes i sektorer utenfor kunsten, har betydning også for kunstneres ytringsfrihet og ytringskultur. Flere av tiltaksforslagene kommisjonen mottok fra kunstnere og kunstnerorganisasjoner, handlet om sektorer som redaktørstyrte medier og teknologiselskapene. Dette adresseres i andre kapitler i utredningen.

For eksempel vil økt innsyn i plattformsselskaperens innholdsvurderinger, forbedrede klageordninger og tydeligere kjøregler for fjerning av innhold, styrke formidling også av kunstneriske uttrykk i en digital verden. Kommisjonen viser her til tiltaksforslagene i kapittel åtte. Styrking av de redaktørstyrte mediene vil også kunne styrke og utvikle kunst- og kulturlivet. Her vises det til behandlingen i kapittel 12.

Kritikk av kunst kan innimellom være både udannet og usaklig, slik kunsten selv kan og skal kunne være det. I debatten om kunstnerisk ytringsfrihet sommeren 2021 ble et ønske om at kritikken av kunst måtte være «saklig» fremmet fra kunstorganisasjoners side. Å legge som premiss at kritikk av kunsten eller kunstnere skal være saklig eller profesjonell og rasjonell for å kunne tolereres, er et umulig krav.

Gjennom kunsten utfordres ofte etablerte oppfatninger av hva som er rasjonelt og saklig. Kunsten er dermed i seg selv en arena for det usaklige og emosjonelle. I dette ligger noe av kunstens sprengkraft i den offentlige debatt. Da må det være rom for at kritikk av kunstneriske ytringer også kan være usaklig, uprofesjonell, emosjonell eller for den saks skyld uinformert. I kommisjonens mandat er det lagt som premiss at kunstens demokratiske betydning særlig ligger i at den er en arena for åpenhet og kritikk. Det er således en forventning om større takhøyde innad i kunstverden for nettopp kritikk og motforestillinger. Kommisjonen stiller seg derfor undrende til noen av innspillene og reaksjonene som har kommet fra enkelte kunstnerorganisasjoner.

For å kunne gjøre en skikkelig vurdering av kunstneres reelle ytringsfrihet, holder det ikke å se på tonen og innholdet i kritikk utenfra mot kunst og kunstnere. Det er behov for mer forskning og en bred debatt også om ytringsrommet internt i ulike kunstmiljøer. Debattene som oppsto i kjølvannet av kontroversene sommeren 2021 ga flere eksempler på at takhøyden kan oppleves lav innad i enkelte deler av kunstlivet.

Utfordringer med lav takhøyde og svak uenighetskultur i enkelte deler av kunstlivet bør problematiseres og diskuteres åpent innad i flere miljøer. Dette er et ansvar for kunstinstitusjonene, organisasjonene og enkeltaktører i miljøene. Ideologiske føringer bør ikke være styrende for hvem som skal kunne delta i debatter eller utøve sin kunst, enten det er føringer om kunstsyn eller politisk syn.

Ytringskultur om kunst i samfunnet eller innad i kunstmiljøer kan ikke endres gjennom en liste sektorspesifikke tiltak. Bygging av kultur skjer gjennom utdanning, kunnskap og diskusjon. Rapporten *Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020* tok til orde for at det trengs mer kunnskap om betydningen av kunstnerisk frihet og om kunstproduksjon og –formidling generelt i samfunnet. Det pekes på sektorer som skolen, politikken, støtteordninger og journalistikken.<sup>104</sup>

Økt kunnskap om kunstens betydning og virkemåter er positivt. Kommisjonen vil også etterspørre kunstmiljøenes vilje til å ta interne debatter om hvor takhøyden for kritikk bør gå. En observasjon er at kunstsektoren ikke har samme formelle og uformelle trening i å håndtere offentlig debatt om ytringsfrihet, etikk og politikk som for eksempel journalistikken har. Det er behov for

<sup>104</sup> Slaatta, T. (2020), s. 105-107.

et kompetanseløft for kunstnernes deltakelse i offentlige debatter.

Kunstutdanningene bør vurdere om opplæring i debatt, etikk og ytringsfrihetens rammer bør ha en større plass i undervisningen. Kunstnerorganisasjonene og tilsvarende bør kunne veilede og støtte kunstnere som står i krevende ordskifter.

#### 14.8.4 Behov for ytterligere forskning og undersøkelser

Det finnes ikke mange studier av hvordan kunstnere utøver sin ytringsfrihet og deres erfaringer med dette i Norge. De to undersøkelsene Fritt Ord har initiert, er de eneste brede studiene på feltet. Disse vil forhåpentlig bli utviklet og videreført slik at endringer kan følges over noe tid. De kan også utvides og suppleres med flere undersøkelser. Studiene lider under lave svarprosent, som mange andre studier kommisjonen har gjennomgått. Kunstnerorganisasjonene bør jobbe for å få større oppslutning blant sine medlemmer om framtidige studier, særlig gitt hvor mye diskusjon undersøkelsen i 2021 førte til. Det bør gjøres undersøkelser som omfatter hele kunst- og kulturfeltet, ikke bare utvalgte grupper.

At kunsten kan utvikles og utøves på armlengdes avstand fra politiske føringer og meninger om kunstneriske valg, er avgjørende for at kunsten skal være fri. Dette prinsippet har lenge vært grunnleggende i norsk kulturpolitikk og er fore slått lovfestet. Men det finnes lite dokumentasjon av hvordan grensedragningene i praksis gjøres i utøvelsen av kunstpolitikken og av kunstnerne selv.

Kommisjonen anbefaler at det gjennomføres en undersøkelse av hvordan armlengdes avstandsprinsippet fungerer i praksis i norsk kunst- og kulturliv. Norsk teater- og orkesterforening (NTO) spilte inn et ønske om en slik undersøkelse til Kulturdepartementet i forbindelse med den bebudete revisjonen av kulturlova. NTO la vekt på at det bør undersøkes hvordan prinsippet forstås «blant politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene, i Riksrevisjonen og i fylkeskommunale/kommunale kontrollutvalg, blant aktører i bransjen og i mediens analyserende og kommenterende kulturjournalistikk».<sup>105</sup>

Kommisjonen støtter dette ønsket, men vil legge til at en slik undersøkelse også bør se på hva kunstnerne selv mener om hvordan politiske føringer eventuelt påvirker deres kunstneriske

valg, i hvilken grad de tilpasser sin kunst til føringer i ulike støtteordninger og om de eventuelt lar være å søke midler eller utøve kunst på grunn av politiske føringer. Den svenske undersøkelsen som også NTO viser til, hadde med disse perspektivene (jf. avsnitt 14.6.2). Det bør også undersøkes om dagens løsninger oppleves som reell armlengdes avstand av kunstnerne.

#### 14.8.5 Beskyttelse av forfulgte kunstnere

Knapt noen steder i verden ligger forholdene like godt til rette for en velfungerende ytringsfrihet og sunn ytringskultur enn i Norge. Det gjelder også for kunstnere og den kunstneriske friheten. Med dette utgangspunktet følger også et ansvar for å engasjere seg i kunstneres kår andre steder i verden, der forholdene er langt mer krevende. Norske myndigheter og kunstnerorganisasjoner bør være pådrivere og rollemodeller for kunstnerisk frihet også internasjonalt.

Ett viktig tiltak er Friby-ordningen. Den gir forfulgte forfattere, journalister, bloggere, kunstnere og musikere fra hele verden en mulighet til å fortsette sitt virke og kunne ytre seg fritt uten å frykte sensur, trusler, andre former for knebling eller vold og drap. I 2021 var det 21 fribyer i Norge og rundt 80 forfattere og kunstnere hadde kommet til Norge gjennom ordningen siden oppstarten i 1996. Ordningen organiseres av Norske PEN.<sup>106</sup>

Kommisjonen mener denne ordningen bør styrkes ytterligere. I regjeringens strategi for ytringsfrihet i utenriks- og utviklingspolitikken er et av tiltakene å «støtte internasjonale og nasjonale sikkerhetsnett for utsatte kunstnere som trenger rettshjelp, beskyttelse og psykososial støtte».<sup>107</sup> Dette bør følges opp med en substansiell styrking av ordninger som tilbyr slik beskyttelse og støtte.

### 14.9 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Innarbeide infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 i kulturlovas formålsbestemmelse.

<sup>106</sup> Norsk PEN. *Fribyordningen*. <https://norskpen.no/fribyordningen>

<sup>107</sup> Pkt. 4.5 her: Utenriksdepartementet. (2021, 29. juni). *Strategi for ytringsfrihet i utenriks- og utviklingspolitikken*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ytringsfrihet\\_strategi/id2866234/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ytringsfrihet_strategi/id2866234/)

<sup>105</sup> Norsk teater- og orkesterforening (2020), s. 33.

- Lovfeste prinsippet om armlengdes avstand i kulturlova og sikre uavhengig organisering av offentlige kunst- og kulturinstitusjoner.
- Gjennomføre en undersøkelse om hvordan armlengdes avstand-prinsippet fungerer i praksis i norsk kunst- og kulturliv.
- Styrke arbeidet med universell utforming og tilgjengeliggjøring av kultur for mennesker med funksjonsnedsettelse.
- Sikre en fungerende infrastruktur for kunst og kultur gjennom kulturpolitikken.
- Gjøre studier som kartlegger status for og erfaringer med ytringsfrihet i hele kunst- og kultur-

feltet, og som undersøker ytringsrommet internt i ulike kunstmiljøer.

- Styrke Friby-ordningen for å kunne tilby beskyttelse til flere forfulgte kunstnere.

Anbefalinger rettet mot kunst- og kulturinstitusjoner:

- Øke bevisstheten innad i kunstsektoren om verdien av debatt, kritikk og meningsmangfold. Kunstnerorganisasjonene og tilsvarende bør kunne veilede og støtte kunstnere som står i krevende ordskifter.

## Kapittel 15

# Ytringsfrihet i arbeidslivet

### 15.1 Innledning

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet. Arbeidstakere er dermed beskyttet av den samme ytringsfriheten som gjelder utenfor arbeidslivet. Dette gjelder ansatte og ledere, enten de jobber i offentlig eller privat sektor.<sup>1</sup> Alle har rett til å uttale seg om faktiske forhold på sin egen arbeidsplass og til å delta i offentlige debatter om spørsmål som berører virksomheten. Dette gjelder langt på vei også dersom virksomheten skulle bli skadelidende.

Som på andre livsområder kan det likevel være nødvendig å begrense ytringsfriheten i arbeidslivet for den enkelte ansatte for å ivareta grunnleggende rettigheter for andre ansatte og for bedriften. Bedrifter kan for eksempel ha en rett til taushet fra sine ansatte om forretningshemmeligheter som danner grunnlaget for virksomheten. Ytringsfrihet i arbeidslivet reiser derfor særspørsmål som kommisjonen vil adressere i dette kapitlet.

Vilkårene for å ytre seg i arbeidslivet angår mange. Lar folk være å ytre informasjon og meninger de besitter i kraft av sitt arbeid, er det et tap både for den offentlige debatten og samfunnets informasjonstilgang. Kommisjonen har også fått innspill som tyder på at dette er et felt med store variasjoner og utfordringer. Derfor velger kommisjonen å vie et kapittel til ytringsfriheten i arbeidslivet, selv om dette temaet ikke ble eksplisitt nevnt i kommisjonens mandat.

En del av arbeidstakeres ytringsfrihet er retten til å varsle. Varsling i arbeidslivet har vært debattert og utredet flere ganger de siste årene, og ble grundig utredet av Varslingsutvalget i 2018.<sup>2</sup> Etter dette ble det gjennomført flere tiltak for å styrke varslervernet i Norge, både det faktiske og det rettslige.<sup>3</sup> Samtidig er varsling en del

av arbeidstakeres generelle ytringsfrihet. Derfor er varsling kun til en viss grad trukket inn i redegjørelsen og vurderingene, men det foreslås ingen tiltak på dette området.

Kapitlet begynner med en kort gjennomgang av hvilke rettslige rammer som gjelder, og hvordan friheten til å ytre seg innenfor disse rammene rent faktisk utnyttes. Deretter redegjøres det for hvilke faktorer som kan tenkes å begrense graden av ytringsfrihet i arbeidslivet. Til slutt kommer kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

### 15.2 Rettslige rammeverk

#### 15.2.1 Utgangspunktet er ytringsfrihet

Arbeidstakere har som alle andre krav på beskyttelse av sin ytringsfrihet i kraft av de alminnelige reglene i Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og andre internasjonale konvensjoner.<sup>4</sup> I tillegg finnes det egne regler som beskytter ansattes ytringsfrihet særskilt, både i internasjonal og nasjonal lovgivning.<sup>5</sup>

Samtidig medfører rollen som arbeidstaker noen særlige begrensninger av ytringsfriheten

<sup>1</sup> *Heinisch mot Tyskland* (28274/08, 21 juli 2011), avsnitt 44.

<sup>2</sup> NOU 2018: 6 *Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet*. Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>3</sup> Prop. 74 L (2018–2019) *Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet; Prop. 154 L (2020–2021) *Endringer i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsombudsloven (nemndsløsning for gjengjeldessaker etter varsling mv.)*; Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Diskrimineringsombudsloven*. (2017); *Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda*. (LOV-2017-06-16-50), § 1 (3).

<sup>4</sup> FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (16. desember 1966, SP-konvensjonen), artikkel 19; FN-konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (New York, 13. desember 2006, CRPD), artikkel 21.

<sup>5</sup> ILO-konvensjonene nr. 158 om oppsigelse av arbeidsforhold, nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke (Geneve, 25. juni 1958); ILO. konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (27. juni 1989); *Arbeidsmiljøloven* (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62), § 1-1 bokstav c, kapittel 2A.



som varierer etter hvilken bransje man jobber i. Jobber man for eksempel i helsevesenet, vil taushetsplikten være en nødvendig begrensning, mens sikkerhetshensyn vil legge begrensninger for hva ansatte i politi og etterretning kan ytre. Konkurranseshensyn kan også utgjøre et legitimt grunnlag for å begrense yringsfriheten. I tillegg følger det av ulovfestet rett at en ansatt skal opptre lojalt i et arbeidsforhold, noe som betyr at illojale yringer kan begrenses.<sup>6</sup>

Alle inngrep i ansattes yringsfrihet må vurderes etter kriteriene for inngrep som følger av Grunnloven § 100 og EMK art. 10 (2): De må ha hjemmel i nasjonal rett, de må kunne begrunnes i ett av de formålene som er listet opp i EMK art. 10(2), og de må være nødvendige i et demokratisk samfunn. Tolkes disse grunnlagene for inngrep feil eller for strengt, enten av arbeidsgiver eller av arbeidstaker selv, vil dette kjøle ned yringsfriheten i arbeidslivet.

### 15.2.2 Varsling

Varsling er yringer som etter loven har en særlig sterk beskyttelse.<sup>7</sup> I praksis er varsling en rett, og i noen situasjoner også en plikt, for arbeidstaker til å gå videre med informasjon på tvers av bedriftens eller arbeidsgivers interesser. Kravet er at det må gjelde kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. I slike situasjoner gjelder et lovfestet forbud mot gjengjeldelse, som omfatter enhver reaksjon som følge av varsling, som en advarsel, oppsigelse, endring av arbeidsoppgaver eller sosial ekskludering. Begrunnelsen for at varslere beskyttes så sterkt rettslig, er samfunnets behov for at viktig informasjon kommer fram. Sterk lovbeskyttelse skal tilrettelegge for at arbeidstakere tør varsle.

En arbeidstaker kan alltid varsle internt på en arbeidsplass eller eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller tilsvarende. Velger en arbeidstaker å varsle til mediene eller offentligheten for øvrig, stilles det krav til framgangsmåten. Arbeidstaker må være i «aktsom god tro» om innholdet i varslet, det må gjelde kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og arbeidstaker må ha varslet eller forsøkt å varsle internt, med mindre det er grunn til å tro at det ikke vil være hensiktsmessig.<sup>8</sup> Disse kravene til offentlig varsling gjør at det er viktig å skille mellom når en arbeidstaker

<sup>6</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004), punkt 4.11.5. *Om endring av Grunnloven § 100*, Justis- og politidepartementet.

<sup>7</sup> Arbeidsmiljøloven (2005), kap. 2 A.

<sup>8</sup> Arbeidsmiljøloven (2005), § 2 A-2.

### Boks 15.1 Monika-saken

En varslingssak som fikk mye offentlig oppmerksomhet i 2014, er «Monika-saken» som gjaldt en åtte år gammel jente som ble funnet død i hjemmet sitt. Saken ble henlagt som «trolig selvmord». Politietterforsker Robin Schaefer mente det forelå alvorlige mangler ved etterforskningen og varslet internt i politiet flere ganger, men møtte sterk motstand. Først da familiens bistandsadvokat begjærte saken gjenopptatt og mediene fattet interesse, ble etterforskningen gjenopptatt. Gjenopptakelsen førte til at en mann ble dømt for å ha drept jenta.

En ekstern gjennomgang av arbeidsgivers håndtering av varslingen bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet konkluderte med at varselet ikke ble fulgt opp som det skulle, og at politietterforskeren ble utsatt for ulovlig gjengjeldelse som følge av varslingen. Ifølge rapporten skyldtes dette først og fremst et dårlig yringsklima. «Til tross for at Schaefer opptrådte saklig og nøkternt, ble kritikken ikke tatt vel imot. Kritikken resulterte ikke i endring av posisjoner, men utelukkende forsvar av disse. Da kritikken ble gjentatt, ble den oppfattet som plagsom, og posisjonene ble ytterligere fastlåst», står det i rapportens punkt 10.2. Som følge av varslingen fikk Schaefer Fritt Ords Pris i 2015, for sin «modige innsats for å avdekke kritikkverdige forhold i norsk arbeidsliv».

Kilde: «Monika-saken» – Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaefers varsling, rapport av 25. juni 2015 til Justis- og beredskapsdepartementet etter mandat gitt 16. mars 2015 og NOU 2018: 6 *Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fritt Ord (2015), punkt 8.7.1. *Fritt Ords Pris 2015*. <https://frittord.no/nb/priser/fritt-ords-pris/robin-schaefer-og-jan-erik-skog>

varsler, og når en arbeidstaker ytrer seg i kraft av sin alminnelige yringsfrihet.

### 15.2.3 Forholdet mellom varsling og yringsfrihet

De aller fleste yringer i arbeidslivet er ikke varsling i rettslig forstand. Å uttale seg om faktiske forhold ved arbeidsplassen er en del av ansattes alminnelige yringsfrihet. Det samme gjelder del-

takelse i debatter om spørsmål som berører virksomheten, også dersom virksomheten blir skadelidende.<sup>9</sup>

Hensynet til en åpen og opplyst offentlig samtale tilsier at de som gjennom sitt arbeidsforhold har konkret innsikt i aktuelle saker, deltar i samfunnsdebatten. Arbeidstakeres ytringsfrihet handler derfor både om den enkeltes frihet og rett til å ytre seg, og om samfunnets rett til å motta informasjon og kunnskap om saker av allmenn interesse, altså informasjonsfriheten.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett har gjennom flere saker framhevet arbeidstakeres rett til å ytre seg om faglige og administrative spørsmål.<sup>10</sup> Dette gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige.<sup>11</sup> Sivilombudet har uttalt at offentlig ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for å gi uttrykk for sin mening offentlig. Ombudet har også sagt at det skal mye til før grensene for den ansattes ytringsfrihet er overskredet.<sup>12</sup>

#### 15.2.4 Grunnlag for å begrense ansattes ytringsfrihet

Begrensninger i ansattes ytringsfrihet kan følge av arbeidsavtaler eller retningslinjer for bedriften, eller de kan følge av advarsler eller oppsigelser som følge av ytringer.

Spørsmålet om begrensningene er lovlige krever nærmere begrunnelser og helt konkrete vurderinger av ytringsfriheten opp mot andre grunnleggende rettigheter, som retten til privatliv, andre arbeidstakere og virksomheten som sådan. I de neste avsnittene redegjøres det nærmere for relevante grunnlag for å begrense ansattes ytringsfrihet.

##### 15.2.4.1 Taushetsplikt

Reglene om taushetsplikt legger i praksis nokså sterke begrensninger på hva offentlig ansatte kan ytre seg om. Det er særlig unntaket om «noens personlige forhold» som fører til vidtrekkende begrensninger. I en del ansettelsesforhold vil man

som arbeidstaker også få tilgang til sensitiv informasjon. For eksempel vil en ansatt i Forsvaret få innblikk i opplysninger som har betydning for Norges forsvar og sikkerhet, mens arbeidstakere i helsevesenet og barnevernet vil få tilgang til mye personlige og private opplysninger om enkeltpersoner. Disse arbeidsforholdene forutsetter gode sikkerhetsmekanismer for at opplysningene beskyttes. I denne sammenheng er taushetsplikten viktig.

Alle som jobber i eller for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt for det de får kjennskap til i forbindelse med sitt arbeid, om personlige forhold og forretningshemmeligheter.<sup>13</sup> Enkelte yrkesgrupper, som prester, advokater, forsvarere i straffesaker og meklingsmenn i ekteskapsaker, har dessuten en yrkesrelatert taushetsplikt etter straffeloven. I tillegg finnes det et hundretalls enkeltbestemmelser om taushetsplikt ulike steder i lovverket. Antall enkeltbestemmelser har mer enn doblet seg siden slutten av 90-tallet.<sup>14</sup> Brudd på taushetsplikten er straffbart.<sup>15</sup>

I noen situasjoner er det nødvendig å fravike taushetsplikten av hensyn til andre beskyttelsesverdige interesser. Ett eksempel på dette er en lovfestet rett etter forvaltningsloven til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre «når det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse».<sup>16</sup> Unntaket er dels en lovfesting av den ulovfestede nødretten, dels en utvidelse av avvergingsplikten i straffeloven.<sup>17</sup> Arbeidstakers meldeplikt om alvorlige hendelser og varslingsretten i arbeidsmiljøloven, er andre eksempler.<sup>18</sup> I tillegg kan EMK artikkel 10 utgjøre et selvstendig grunnlag for å fravike taushetsplikten. Dette gjelder særlig for medier eller andre som skal bruke opplysningene til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse. I slike saker er det allmenhetens informasjonskrav som begrunner unntak fra taushetsplikten.

Taushetsplikten er særlig relevant når forvaltningen skal ta stilling til innsyn i dokumenter.

<sup>9</sup> Prop. 74 L (2018–2019), kap 5.1.

<sup>10</sup> Rt. 2011 s. 1011, avsnitt 8, Rt. 2003 s. 1614, avsnitt 46; *Heinisch mot Tyskland* (28274/08, 21 juli 2011), avsnitt 64; *Kudeshkina mot Russland*, (29492/05, 26. februar 2009), avsnitt 85; *Gawlik mot Liechtenstein*, (23922/19, 16. februar 2021), avsnitt 65

<sup>11</sup> Rt. 2003 s. 1614 avsnitt 46

<sup>12</sup> Se feks. Sivilombudet. (2019, 10. oktober). Sak 2018/4777, med videre henvisninger til flere uttalelser i punkt 1.

<sup>13</sup> Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker*. (LOV-1967-02-10), § 13.

<sup>14</sup> Dette er nærmere omtalt i kapittel 11.3.3. Se også Frantzen, H. I. & Lindahl Nyrod, I. (2017, 3. oktober). Inflasjon i taushetsplikt. *Dagens Næringsliv*, <https://www.dn.no/medier/presseeetik/inflasjon-i-taushetsplikt/2-1-177900>

<sup>15</sup> Straffeloven. (2005). *Lov om straff*. (LOV-2005-05-20-28), §§209-211, 121–125.

<sup>16</sup> Forvaltningsloven (1967). § 13 b nr. 7

<sup>17</sup> Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven, m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling), kap. 5; Straffeloven (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28), §§ 17, 18, 196.

<sup>18</sup> Arbeidsmiljøloven (2005) § 2-3 og § 2 A-1

Kapittel 11 om tilgang til informasjon viser flere eksempler på at taushetsplikten strekkes for langt i vurderingen av dokumentinnsyn, og at den er vanskelig å praktisere. Mange arbeidstakere er usikre på hvordan de ulike bestemmelsene skal tolkes, og hvor grensen går. Særlig unntaksbestemmelsene fra taushetsplikten er lite kjent.<sup>19</sup> Samlet fører dette til at forvaltningen unntar mer informasjon enn det er grunnlag for. Forvaltningslovutvalget, som leverte sin utredning i 2019, påpekte at reglene om taushetsplikt og utveksling av taushetsbelagte opplysninger er innfløkte, og at de reiser flere tolkingsspørsmål som skaper mye usikkerhet. Utvalget så ikke bort fra at det var en sammenheng mellom at brudd på taushetsplikten er straffbart, og at forvaltningen i noen tilfeller er mer tilbakeholden med å utveksle opplysninger enn det hensynet til parten eller samfunnsmessige hensyn tilsier.<sup>20</sup>

Etter forslag fra Forvaltningslovutvalget ble det i 2021 tatt inn et unntak i forvaltningsloven slik at det nå framgår direkte av loven at taushetsplikten kan fravikes når det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.<sup>21</sup> Forvaltningslovutvalget foreslo egentlig et mer omfattende unntak enn det som framgår av dagens ordlyd, og påpekte at selv om det rettslig sett ikke var behov for et slikt unntak, kunne det ha stor faktisk betydning, særlig fordi hovedregelen og unntak er spredt i forskjellige lover.<sup>22</sup>

I 2021 sendte Justis- og beredskapsdepartementet «utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen» på høring.<sup>23</sup> Veilederen skal medvirke og tilrettelegge for en kompetanseheving og bygger på en erkjennelse av at kunnskapsnivået om taushetspliktsbestemmelsene og praktiseringen av disse er for svak i forvaltningen. I høringsrunden har flere påpekt at den mangler et perspektiv i forholdet mellom ytringsfrihet og taushetsplikt.<sup>24</sup> Veilederen er fremdeles under behandling.

#### 15.2.4.2 Ulovfestet lojalitetsplikt

Lojalitetsplikten i et arbeidsforhold er en plikt for arbeidstaker til å opptre lojalt i tråd med ansettelsesavtalen og arbeidsgivers interesse, og til ikke å påføre arbeidsgiver unødvendig skade. Lojalitetsplikten kan sees i sammenheng med arbeidsgivers styringsrett, som er en rett til å treffe beslutninger om virksomheten og arbeidsforholdet, innenfor definerte rammer.<sup>25</sup>

Lojalitetsplikten kan begrense yringsfriheten.<sup>26</sup> Arbeidstaker skal unngå ytringer som kan skade arbeidsgivers saklige og legitime interesser.<sup>27</sup> Hvor mye og hva den begrenser, må vurderes konkret der en ser på kravene for inngrep i yringsfriheten opp mot ytringens innhold, form og formål, faren for identifikasjon og forholdet til den ansattes funksjon.

Å uttale seg om faktiske forhold ved arbeidsplassen eller delta i debatter om spørsmål som berører virksomheten, er en del av yringsfriheten. Dette omfatter også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Disse vil sjelden være illojale.

Dersom ytringen har en slik form at den framstår som et saklig innlegg i en pågående debatt, skal det mye til før den kan regnes som illojal. Motsatt vil gjelde dersom ytringene primært er preget av personlige følelser og ren syning, eller framstår som usaklige, respektløse og harselerende, uten å bidra til en opplyst debatt.

Sivilombudet og Arbeidsretten har påpekt at man i en vurdering av forholdet mellom lojalitetsplikt og yringsfrihet må ta hensyn til at yringsfriheten er en grunnlovsfestet rettighet, mens lojalitetsplikten er ulovfestet.<sup>28</sup> Dette betyr ikke at yringsfrihet alltid skal veie tyngst, men det skal tungtveiende hensyn til før lojalitetsplikten skal kunne gripe inn i yringsfriheten.

I Sverige ble et forslag om å lovfeste lojalitetsplikten avvist fordi man ikke ønsket for detaljert lovgivning, og fordi man mente behovet ikke var

<sup>19</sup> Stang m.fl. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, Regelkunnskap og praksis* (NOVA-rapport nr. 3/2013).

<sup>20</sup> NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet, avsnitt 19.1

<sup>21</sup> Prop. 166 L (2020–2021), punkt 5.3; Innst. 632 L (2020–2021) Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling); forvaltningsloven (1969) § 13 b nr. 7.

<sup>22</sup> NOU 2019: 5, punkt 19.12.7

<sup>23</sup> Holmboe, M. (2021). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. En veileder – Utarbeidet av professor, ph.d. Morten Holmboe, på oppdrag fra og i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet*.

<sup>24</sup> Se for eksempel Norges institusjon for menneskerettigheter (2021). *Høringsuttalelse – Utkast til veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen* (2021/00041). Punkt 2.

<sup>25</sup> Rt. 2001 s. 418, NOU 2019: 19 *Åpenhet i grenseland*, punkt 7.5.2.

<sup>26</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 4.11.1–4.11.15; Rt. 1990/607; LB-2017-35146

<sup>27</sup> Sivilombudet behandler jevnlig saker som aktualiserer skillet mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt, se feks. Sivilombudet (2021, 5. november) Sak 2021/742; Sivilombudet (2021, 13. april). Sak 2021/123; Sivilombudet (2018, 10. oktober). Sak 2018/4777.

<sup>28</sup> AR-2019-28 avsnitt 51.

så stort da det fantes mye rettspraksis. I Sverige har dessuten alle offentlig ansatte en grunnlovsfestet «meddelarfrihet», så rettssituasjonen er ikke direkte sammenlignbar med Norge.<sup>29</sup> I Finland har man lovfestet enkelte sider ved lojalitetsplikten knyttet til arbeidsmiljøet, bedriftshemmeligheter og konkurrerende virksomhet. Storbritannia har ingen regler om lojalitet, men vern mot gjengjeldelse ved varsling.<sup>30</sup>

Den forrige ytringsfrihetskommisjonen mente det var lite tilfredsstillende at reglene som begrenser ansattes ytringsfrihet i så stor grad er ulovfestet og delvis underutviklet, og gikk inn for en nærmere avklaring/definisjon av begrepet illojalitet.<sup>31</sup>

Reaksjoner på ytringer om egen arbeidsplass vil ikke bare gripe inn i den enkelte arbeidstakers ytringsfrihet, det kan også ha en alvorlig nedkjølende effekt på andre ansattes vilje til å ytre seg, både på den aktuelle arbeidsplassen, i sektoren og samfunnsdebatten for øvrig. Denne nedkjølende effekten har EMD advart mot, blant annet i en klagesak mot Tyskland. Saken gjaldt en arbeidstaker på en omsorgsinstitusjon som hadde blitt oppsagt etter å ha gått til politiet med anklager om mangelfulle pleietjenester og bedrageri, og omtalt påstandene offentlig i etterkant. Nasjonale myndigheter mente arbeidstakeren hadde opptrådt illojalt og skadet bedriften. I saken la EMD vekt på at oppsigelse som følge av ytringer er en streng reaksjon, som ikke bare rammer den enkelte arbeidstaker hardt, men som kan ha en alvorlig nedkjølende effekt på andre ansatte i selskapet, og ansatte i omsorgstjenesten for øvrig. EMD konkluderte med at oppsigelsen var et ulovlig inngrep.<sup>32</sup>

Retten til å ytre seg kritisk om statens virksomhet og alle andre forhold er nedfelt i Etsiske retningslinjer for statstjenesten. Disse retningslinjene framhever samfunnets behov for at statsansatte gis mulighet til å formidle et kritisk og kompetent perspektiv i det offentlige ordskiftet. Retningslinjene sier også at det skal særlig tungtveiende grunner til for at det skal være legitimt å begrense en ansatts kritiske ytringer på eget fagområde.<sup>33</sup> Til tross for dette viser saker

<sup>29</sup> Eksempel på sak fra Arbetsdomstolen i Sverige: AD 2003 nr 84.

<sup>30</sup> NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Punkt 18.4.

<sup>31</sup> NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted*» – Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet. Punkt 6.2.4.1.

<sup>32</sup> *Heinisch mot Tyskland* (28274/08, 21 juli 2011), avsnitt 91.

### Boks 15.2 Advarsel etter kronikk

En ansatt i Mattilsynet fikk i 2019 en skriftlig advarsel for brudd på lojalitetsplikten etter å ha skrevet en kronikk og avgitt en høringsuttalelse til et lovforslag om pelsdyrhold. Det framgikk av advarselen at arbeidsgiver forventet at den ansatte i framtiden ikke kom med ytringer angående pelsdyrnæring eller andre dyrevernområder som kunne knyttes til Mattilsynets legitime interesser. Videre ble hun fratatt arbeidsoppgaver som følge av ytringene.

Da den ansatte året etter ba om en tilbakemelding på om advarselen fortsatt sto ved lag, fikk hun et nytt pålegg om å involvere nærmeste leder før hun i framtiden uttalte seg offentlig. Det ble presisert at dette gjaldt «selv den minste sak, selv det å trykke «liker» på et innlegg», og at vurderinger av om et innlegg kunne ha betydning for Mattilsynets legitimitet, skulle gjøres i fellesskap der nærmeste leder lyttet til den ansatte, men der leder tok beslutningen.

Sivilombudet konkluderte i 2021 med at den ansattes ytringer var beskyttet av ytringsfriheten, og at advarselen var et ulovlig inngrep. Anmodningen om å lese gjennom klagers tekster før publisering framsto som forhåndssensur i strid med forbudet i Grunnloven § 100 fjerde ledd. Det var heller ikke adgang til å endre arbeidsoppgavene hennes som følge av ytringene.

Kilde: Sivilombudet, sak 2021/742

fra Sivilombudet at offentlig ansatte jevnlig utsettes for reaksjoner som følge av det arbeidsgiver ser på som illojale ytringer, selv om de klart ligger innenfor ytringsfriheten til den ansatte (se boks 15.2).

#### 15.2.4.3 Ytringer på vegne av bedriften/ arbeidsgiver

Beslutninger om hvem som kan uttale seg på vegne av bedriften eller arbeidsgiver, ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett.<sup>34</sup> Det betyr at arbeidsgiver kan ha bestemmelser om hvem som

<sup>33</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017, 17. oktober). *Etsiske retningslinjer for statstjenesten*, se punkt 3.3.

skal uttale seg på vegne av bedriften, uten å komme i konflikt med ytringsfriheten.<sup>35</sup> Dette gir ikke rett til å regulere hva arbeidstaker selv kan uttale om saker som angår bedriften de jobber i, men det gir rett til å regulere hvem som uttaler seg på bedriftens/ arbeidsgivers vegne.

#### 15.2.4.4 Lovbrudd

Som arbeidstaker er man bundet av de samme reglene som gjelder utenfor arbeidslivet. Alle må forholde seg til den alminnelige lovgivningen, som forbud mot hatefulle og diskriminerende ytringer, oppfordring til straffbare handlinger eller ulovlige inngrep i privatlivet. Konsekvensene av denne type lovbrudd følger av ordinær lovgivning. Samtidig kan det være straffeskjerpende hvis en arbeidstaker fremmer en ulovlig ytring, for eksempel hvis en offentlig ansatt kommer med en hateful ytring på jobb.<sup>36</sup>

At en arbeidstaker har fremmet en ulovlig ytring, er ikke i seg selv et tilstrekkelig grunnlag for oppsigelse eller andre reaksjoner. Skal slike lovbrudd få konsekvenser for ansettelsesforholdet, må det være fordi det straffbare forholdet har en slik tilknytning til den ansattes arbeid eller arbeidsplass at det forsvarer en reaksjon.<sup>37</sup> Da må det vurderes om domfellelsen gjør arbeidstaker uegnet til å gjøre jobben sin, eller om den kan bryte ned den nødvendige tilliten som kreves for stillingen.<sup>38</sup> I stillinger som stiller særlige krav til skikkethet, kan dette være særlig aktuelt. Eventuelle reaksjoner må vurderes opp mot hensynet til den ansattes ytringsfrihet.<sup>39</sup>

### 15.3 Arbeidstakers opplevde ytringsfrihet

Flere undersøkelser, eksempler og innspill gitt til kommisjonen tilsier at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten i kraft av sitt arbeid. Det har vært en negativ utvikling de siste årene.

Spørreundersøkelser viser at ansatte opplever at takhøyden er begrenset for hva de kan ytre seg om i arbeidslivet. Dessuten mener langt ifra alle at det bør være et vidt ytringsrom. I en undersøkelse fra Fafo fra 2021 sier bare 70 prosent av alle arbeidstakere at spillerommet bør være ganske eller svært bredt for å diskutere faglige spørsmål. Bare rundt halvparten mener det bør være bredt spillerom for å diskutere forhold ved egen arbeidsplass og å uttrykke egne meninger rundt jobben i offentligheten.<sup>40</sup>

I en studie gjort av Fafo våren 2022 ble disse spørsmålene supplert med flere kategorier og ledere ble undersøkt spesifikt. Da svarte bare 64 prosent av de offentlig ansatte at det bør være stort spillerom for å diskutere faglige spørsmål i offentligheten, 57 prosent sa det samme om arbeidsvilkår, 53 prosent om omstillingsprosesser og 44 prosent om økonomiske prioriteringer. Privat ansatte mente jevnt over at det burde være enda mindre ytringsrom. Her var andelen som ville ha et stort rom hhv 57, 45, 36 og 26. Ledere, særlig de med personalansvar, var enda mer restriktive i sitt syn på hva som bør være greit å diskutere. For eksempel mente en av fem ledere i offentlig sektor at det bør være lite rom for å diskutere faglige spørsmål i offentligheten.<sup>41</sup>

På spørsmål om hvor stort ytringsrommet faktisk er, er andelen enda lavere i undersøkelsen fra 2022 (se figur 15.1). Nær halvparten av offentlig ansatte og fire av ti privat ansatte sier de har arbeidsavtaler som begrenser sine muligheter til å ytre seg offentlig om egen arbeidsplass. En betydelig andel sier toppledelsen begrenser mulighetene. Og få sier de kan svare fritt når journalister spør (selv om utviklingen her har vært i retning av mer opplevd frihet siden 2016).

I Fafos befolkningsundersøkelse i 2016 var det flere spørsmål om takhøyden internt versus

<sup>34</sup> Fougner, J. (2018). Arbeidsgivers frie skjønn, arbeidsgivers styringsrett og domstolskontroll. Tidsskrift for arbeidsrett 15(1), 37–60. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2018-01-0>; Prop. 94 L (2016–2017) *Lov om statens ansatte mv.* Kommunal og moderniseringsdepartementet, punkt 4.8.6

<sup>35</sup> Sundet, N., Våg, L.G. & Wessel-Aas, J. (2021). Arbeidstakers ytringsfrihet og arbeidsgivers styringsrett. *Arbeidsrett*, 18(1), 1-27, punkt 2.2.2. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-3088-2021-01-01>

<sup>36</sup> Straffeloven (2005), § 77 j

<sup>37</sup> Sundet, N.L., Våg, G. V. & Wessel-Aas, J. (2021), punkt 2.2.1–2.2.4.

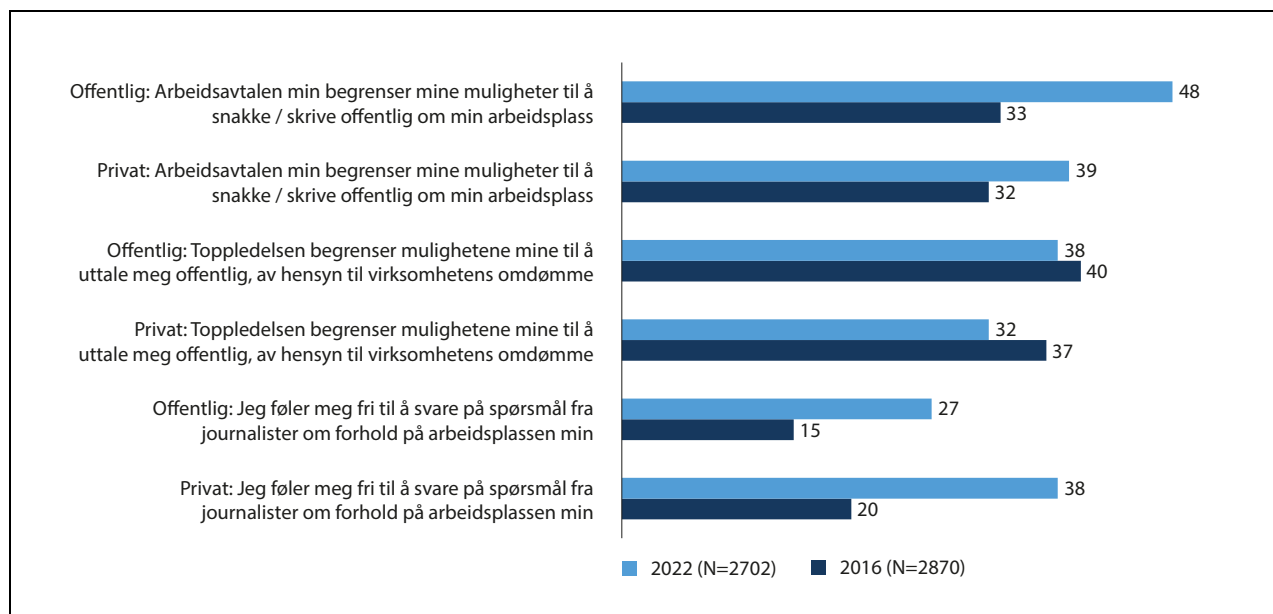
<sup>38</sup> Sivilombudet. (2019, 10. oktober). Sak 2018/4777.

<sup>39</sup> Rt. 1988 s. 664, jf. statsansatteloven (2017) Lov om statens ansatte mv. (LOV-2017-06-16-67), § 26, HR-2011-1314-U, avsnitt 8; *Sorguc mot Tyrkia* (17089/03, 23. juni 2009) avsnitt 35.

<sup>40</sup> Trygstad, S. C. m.fl. (2021). *Arbeidstakers medbestemmelse og medvirkning* (Fafo-rapport 2021:10). Fafo, s. 144. <https://www.fafo.no/images/pub/2021/20778.pdf>.

<sup>41</sup> Trygstad, S. og Ødegård, A.M. (2022). *Ytringsfrihet og varsling ut fra et arbeidsgiverperspektiv*. Fafo. Publisert august 2022. Kommisjonen fikk tilgang til resultatene i rapporten i forkant av publisering.





Figur 15.1 Arbeidstakeres vurderinger av sine ytringsbetingelser der de jobber.

Andel som svarer helt/delvis enig i påstanden i prosent i hhv. offentlig og privat sektor i 2016 og 2022.

Kilde: Trygstad, S. og Ødegaard, A.M. (2022). *Ytringsfrihet og varsling ut fra et arbeidsgiverperspektiv*. Fafo.

eksternt. Hovedfunnet var at et flertall mente det var stor takhøyde for å ta opp uenighet internt i bedriften hvor de jobber. Flere opplevde begrensninger i hva de kunne si eksternt.<sup>42</sup> De samme spørsmålene ble stilt til kommunalt ansatte i en egen undersøkelse publisert i 2017, med ganske like funn.<sup>43</sup> Folks vurderinger av ytringsbetingelsene var blitt mer negative både i privat og offentlig sektor fra 2016 og fram til 2021.<sup>44</sup>

Gjennom Medbestemmelsesbarometeret har OsloMet undersøkt ytringsrommet i arbeidslivet med jevne mellomrom siden 2016. Også her er funnene ganske like som i Fafos undersøkelser. I 2021-undersøkelsen svarte noe under halvparten bekreftende på at «ledelsen legger til rette for at ansatte kan komme med kritiske kommentarer til driften». Det samme gjaldt påstanden «toppledelsen liker ikke at kritikkverdige forhold blir tatt opp». Omtrent halvparten svarte at de er «komfortable med å uttrykke sine synspunkter og følelser.» Jevnt over blir takhøyden opplevd som noe høyere i privat sektor enn i offentlig.<sup>45</sup>

Det finnes også tall som vitner om bekymring for å ta opp alvorlige forhold. 44 prosent av de norske respondentene sier at de frykter gjengjeldelse hvis de skulle rapportere om korrupsjon. Til sammenligning svarer 26 prosent av de svenske og 18 prosent av de danske respondentene det samme i en undersøkelse fra Transparency International i 2021.<sup>46</sup>

Det finnes én spørreundersøkelse om akademisk ansattes opplevde ytringsfrihet.<sup>47</sup> Den ble laget av Institutt for samfunnsforskning i 2021. Dette var ikke en representativ studie: Spørreskjemaet ble sendt til om lag 59 000 medlemmer av Forskerforbundet, Norsk tjenestemannslag (NTL) og tre underforeninger av Den norske legeforening. Kun 1512 personer svarte.

Undersøkelsen viste at et stort flertall av de som svarte, mente ansatte ved høyskoler og universiteter bør stå fritt til å ytre seg både om politiske meninger og faglige spørsmål. Samtidig

<sup>42</sup> Trygstad, S.C. og Ødegård, A. M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016* (Fafo-rapport 2016:33). Fafo, s. 17-21. <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20595.pdf>

<sup>43</sup> Trygstad, S.C. m.fl. (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner* (Fafo-rapport 2017:04). Fafo, s. 36. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20612.pdf>

<sup>44</sup> Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2021).

<sup>45</sup> Tallene er gitt fra Medbestemmelsesbarometeret ved OsloMet til Ytringsfrihetskommisjonen høsten 2021. Tallene er ikke publisert.

<sup>46</sup> Transparency International Norge. (2021). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon*, s. 14. [http://transparency.no/wp-content/uploads/TI\\_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf](http://transparency.no/wp-content/uploads/TI_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf) Den norske undersøkelsen er basert på et representativt utvalg med 1000 innbyggere i Norge.

<sup>47</sup> Fladmoe, A. m.fl. (2021). *Forskerne og offentligheten – om ytringsfrihet i akademia*. Institutt for samfunnsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2759833>

uttrykte mange forsiktighet rundt å delta i offentlig debatt. Rundt halvparten hadde formidlet forskningsfunn i media eller sosiale medier.

Flere av problemstillingene, både i rapporten og i debattene om akademisk frihet, handler om ytringsfrihet i arbeidslivet. Akademia er for eksempel preget av midlertidige ansettelse. Det kan påvirke akademikeres vilje til å ytre seg om forhold på arbeidsplassen av frykt for å komme på kant med arbeidsgiver.<sup>48</sup>

Ytringsfrihetskommisjonens mandat er avgrenset mot utdannings-, forsknings- og utviklingssektorene.<sup>49</sup> I mars 2022 leverte en egen ekspertgruppe for akademisk ytringsfrihet sin rapport til regjeringen.<sup>50</sup> Kommisjonen vil derfor ikke ta for seg akademisk frihet og problemstillinger som spesifikt gjelder ytringsfrihet i denne sektoren. I det følgende er temaet ytringsfrihet i arbeidslivet generelt.

## 15.4 Forhold som begrenser ytringsrommet

Studier kommisjonen har gått gjennom, viser at mange arbeidstakere kvier seg for å delta i et offentlig ordskifte i kraft av sin stilling. Det kan se ut som om ytringsrommet oppleves trangere enn ytringsfrihetens grenser og arbeidslivets regler tilsier. Hvorfor er det slik?

Kommisjonen er særlig opptatt av ytringer som åpenbart ligger innenfor arbeidstakeres ytringsfrihet. Faglige synspunkter, erfaringer og meninger fra ansatte som kjenner et system fra innsiden. Når disse ytringene ut i samfunnet? Hvis ikke, hvilke mekanismer er det som hindrer dem i å nå ut? Hvordan tilrettelegger vi bedre for at de når ut? For å vurdere status for ytringsfriheten i arbeidslivet er det verken tilstrekkelig eller hensiktsmessig bare å se på ytringene som er i grenseland av det lovlige eller akseptable. Det er også nødvendig å undersøke om arbeidstakere opplever å kunne ytre seg fritt i ytringsfrihetens kjerneområde og om arbeidsgivere har forståelse for hva ytringsfrihet betyr.

I det følgende peker kommisjonen på ulike forhold som bidrar til å begrense ytringsrommet i arbeidslivet. Problemforståelsen danner bakgrun-

nen for vurderingene i kapittel 15.5 og forslagene til tiltak som følger i 15.6.

### 15.4.1 Ytringskultur

Arbeidstakere skal ha vid adgang til å komme med kritiske ytringer om egen virksomhet. Likevel viser undersøkelser at en betydelig andel av arbeidstakerne opplever vesentlige begrensninger av hva de bør ytre seg om offentlig. En fellesnevner er at kritiske ytringer oppleves lite velkomne. De etablerte normene og praksisen – kulturen – legger ikke til rette for offentlig kritikk. Dette kan virke nedkjølende. Dette underbygges av befolkningsundersøkelsene som ble redegjort for i avsnitt 15.3, samt av flere sektorundersøkelser og enkeltteksempler.

I en spørreundersøkelse gjennomført av tidskriftet *Sykepleien* i 2020 svarte tre av ti sykepleiere at de har unnlatt å snakke offentlig om kritikkverdige forhold på sin egen arbeidsplass i frykt for negative reaksjoner fra arbeidsgiver. Bare én av ti svarte at de kjente seg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen.<sup>51</sup> I en undersøkelse fra Norsk Lektorlag i 2011 svarte bare 13 prosent av lærerne at de fritt kunne uttale seg til journalister om forhold ved egen skole.<sup>52</sup>

Det finnes også illustrerende enkeltteksempler: I Monika-saken (se boks 15.1) konkluderte granskingsutvalget med at dårlig håndtering av varslingsaken, skyldtes dårlig ytringsklima.<sup>53</sup> En forvaltningsrapport om ytringsklimaet i Karmøy kommune, konkluderte med at ledere og mellomledere beskriver et godt arbeidsmiljø med stor takhøyde og godt ytringsklima, mens de ansatte beskriver et annet bilde. 37 prosent av de ansatte hadde opplevd at egen eller andres ytringsfrihet var blitt begrenset av arbeidsgiver. Like mange sa at ytringer hadde fått negative konsekvenser for ansattes arbeidsforhold.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Undersøkelse fra *Sykepleien* fra 2020 her: Bergsagel, I. (2020, 14. desember). *Sykepleiere frykter represalier om de uttaler seg kritisk*. *Sykepleien*. <https://sykepleien.no/2020/11/sykepleiere-frykter-represalier-om-de-uttaler-seg-kritisk>. Undersøkelsen ble gjennomført via e-post sendt til 5999 tilfeldig utvalgte personer fra Norsk Sykepleierforbunds medlemsregister, 1156 svarte på hele undersøkelsen.

<sup>52</sup> Norsk Lektorlag. (2011, 26. mai). *Ytringsfrihet i skolen – rom for forbedring*. <https://www.norsklektorlag.no/nyheter/ytringsfrihet-i-skolen-rom-for-forbedring/>

<sup>53</sup> Wiersholm. (2015). «*Monika-saken*» – *Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaeferes varslings* (Rapport av 25. Juni 2015 til Justis- og beredkapsdepartementet etter mandat gitt 16. mars 2015), punkt 10.2

<sup>48</sup> Aasmundsen, J. S. (2021, 11. august). Etter 14 år fikk hun fast jobb i akademia. Først da turte hun å si fra. *Aftenposten*, <https://www.aftenposten.no/kultur/i/8By861/etter-14-aar-fikk-hun-fast-jobb-i-akademia-foerst-da-turte-hun-aa-si-fra>

<sup>49</sup> Jf. punkt 5 i mandatet.

<sup>50</sup> NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet – God ytringskultur må bygges nedefra, hver dag*. Kunnskapsdepartementet.



Forholdene for varsling henger sammen med yringskultur og er også relevante å trekke inn i denne sammenhengen. En Fafo-studie fra 2019 oppsummerer relevante undersøkelser fra 2006 til 2018. Sammenstillingen viser at det har blitt mindre virkningsfullt og mer risikabelt å varsle i løpet av disse årene. Flere arbeidstakere rapporterer at de blir utsatt for sanksjoner når de varsler (19 prosent i 2018). Færre (39 prosent) mener varslingen er effektiv.<sup>55</sup>

Varslingsutvalget beskriver i 2018 hvordan mange varslere ikke blir hørt internt, og at det først er når de går ut eksternt, for eksempel gjennom mediene, at forholdet blir fulgt opp. I mellomtiden har varsleren gjerne betalt en høy pris i form av utfrysing, mobbing og sjikanering fra egen arbeidsplass.<sup>56</sup>

En anbefaling fra Politiets Fellesforbund illustrerer hva dårlige forhold for varsling kan føre til: Med bakgrunn i erfaringene etter «Monika-saken» vedtok Forbundsstyret at de ikke ville anbefale sine medlemmer å varsle om kritikkverdige forhold fordi belastningen på den som varsler er for stor.<sup>57</sup>

#### 15.4.2 Omdømmetenkning

Det ligger i en privat bedrifts natur å være opptatt av sin «merkevare» og sitt «omdømme». I økende grad er dette blitt en etablert tenkemåte også i offentlig sektor. De siste tiårene er det blitt innført nye styringsmodeller i det offentlige, inspirert av anglosaksiske organisasjons- og ledelsesmodeller som New Public Management. Offentlige virksomheter har nærmet seg det private selskapet som idealtipe. Utviklingen har skapt en logikk hvor offentlige virksomheter har et incentiv til å opptre som markedsaktører som skal vedlikeholde en merkevare og et omdømme i offentligheten.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> KPMG. (2021). *Arbeidsmiljø og yringsklima*. Forvaltningsrapport Karmøy kommune.

<sup>55</sup> Trygstad, S. C. & Ødegard, A. M. (2019). *Varsling i norsk arbeidsliv 2018*. (Fafo-rapport 2019:14), s. 8. Man må ta høyde for at undersøkelsene og respondentene i de ulike undersøkelsene kan ha lagt til grunn ulikt innhold i varslingsbegrepet.

<sup>56</sup> NOU 2018: 6, avsnitt 8.7.2-8.7.4.

<sup>57</sup> Politiets Fellesforbund (2020, 2. februar). – *Vi har kommet et stykke, men det er fortsatt en lang vei å gå*. Politiets fellesforbund. <https://pf.no/aktuelt/arbeidsvilkar/vi-har-kommet-et-stykke-men-det-er-fortsatt-en-lang-vei-%C3%A5-g%C3%A5>

<sup>58</sup> Trygstad, S. C. (2013). Yringsfrihetens kår i arbeidslivet. I B. Enjolras m.fl. (Red.), *Status for yringsfriheten i Norge* (s. 184-205). Institutt for samfunnsforskning, s. 188-189.

Hvordan dette kan arte seg, ble illustrert da Oslo redaktørforening i 2014 gikk gjennom kommunikasjonsstrategier og reglementer hos et utvalg norske kommuner. Hos Rælingen kommune fant de følgende formulering:

«Utvikling og ledelse av merkevaren Rælingen kommune handler om å skape felles forståelse, motivasjon og klare rollemodeller internt i virksomheten. Konseptet til merkevaren Rælingen kommune må være kjent slik at alle ansatte tilstreber å leve i pakt med merkevaren i sin hverdag.»<sup>59</sup>

Med slike idealer kan ledere oppleve at kritiske ytringer fra ansatte truer etatens omdømme. Da legges det ikke opp til en romslig yringskultur, men en omdømmekultur. I en Fafo-undersøkelse fra 2021 sa 43 prosent av arbeidstakere i offentlig sektor og 28 prosent i privat sektor seg helt enig eller ganske enig i påstanden «topplederen begrenser mine muligheter til å ytre meg eksternt, av hensyn til virksomhetens omdømme.»<sup>60</sup>

Omdømme er ikke bare viktig for arbeidsgiver, men også for arbeidstakers karrieremuligheter. Arbeidsgivere googler rutinemessig kandidater under ansettelsesprosesser, og negativ omtale vil kunne gjenfinnes på internett til evig tid. Rekrutteringsselskaper undersøker også kandidaters aktivitet på sosiale medier.<sup>61</sup> Dette kan føre til at folk opplever det som tryggest å la være å ytre seg.<sup>62</sup>

#### 15.4.3 Kommunikasjonsstrategier og retningslinjer

Kommunikasjonsstrategier, pressereglement og etiske retningslinjer er utbredt både på offentlige og private arbeidsplasser.<sup>63</sup> Slike retningslinjer

<sup>59</sup> Oslo Redaktørforening. (2014). «En opplyst, offentlig samtale»? *En rapport om etiske reglementer, kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune*.

<sup>60</sup> Trygstad, S. C. m.fl. (2021), s. 146-147

<sup>61</sup> Dette bekreftes blant annet i intervjuer med seks ansatte i rekrutteringsselskaper i en bacheloroppgave fra 2014 ved daværende Markedshøyskolen. Berget, M. & Aasebø, M. (2014). *Hurra for sosiale medier i rekruttering! Eller ...?* [Bacheloroppgave]. Markedshøyskolen. <https://kristiania.brage.unit.no/kristiania-xmlui/handle/11250/223358> s. 38-41.

<sup>62</sup> Eivind Helleland hevdet i 2021 at han ble vraket som jordskifterettsleder fordi han hadde vært en aktiv kritiker av strukturreformen i domstolene inntil Stortinget gjorde vedtak: Holmøyvik, E. & Settem, O. J. (2021, 9. september). Dommarars yringsfridom og lojalitet. *Rettt24*. <https://rett24.no/articles/danmarars-yringsfridom-og-lojalitet>

<sup>63</sup> Trygstad, S. C. (2015). Yringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 23(1-2), 29-59. [https://www.idunn.no/st/2015/01-02/yringsfrihet\\_i\\_arbeidslivet](https://www.idunn.no/st/2015/01-02/yringsfrihet_i_arbeidslivet)

### Boks 15.3 Malkenes-saken

Våren 2018 foregikk en opphetet debatt i norsk offentlighet som har fått navnet Malkenes-saken. Saken illustrerer hvordan både yringskultur og omdømmetenkning tematiseres i arbeidslivet.

Daværende lektor ved Ulsrud videregående skole Simon Malkenes fortalte om en typisk skoletime ved sin arbeidsplass øst i Oslo i form av et haikudikt under en sending av debattprogrammet Dagsnytt 18. Malkenes ønsket å få fram det han mente var negative sider ved såkalt fritt skolevalg og finansieringsordningene i Osloskolen. I debatten som fulgte, var et sentralt tema hvorvidt Osloskolen hadde en kultur som førte til at ansatte begrenset sin bruk av yringsfriheten. 363 lærere i Osloskolen skrev et opprop i Dagsavisen der de hevdet at ledelseskulturen i Osloskolen førte til at yringsfriheten deres var satt under press. I oppropet ble det blant annet tatt opp problemet med en fryktkultur der ansatte ikke tør å ytre seg av frykt for å skade skolens omdømme. Malkenes mottok Fritt Ords Honnør for 2018.

Kilde: Opprop, 363 lærere i Osloskolen. (2018, 11. mai) Yringsfrihet i Osloskolen? *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/debatt/2018/05/11/yringsfrihet-i-osloskolen/>

kan ha som intensjon å skape større klarhet, men de kan også bidra til usikkerhet rundt hva arbeidstakere kan ytre seg om. Noen er utformet slik at de skaper et inntrykk av at det er uønsket at man deltar i debatter.

I noen tilfeller er retningslinjene helt klart begrensende. Et eksempel på dette er en ungdomsskole i Oslo som i 2015 utarbeidet «standarder for den profesjonelle lærer». Der sto blant annet følgende: «Du kan være uenig innad, men utad står du fjellstøtt på det vi er enige om.»<sup>64</sup>

Noen av retningslinjene handler spesifikt om bruk av sosiale medier, som Oslo universitetssykehus' retningslinjer for bruk av sosiale medier for ansatte. Der kan man blant annet lese at «Det er lov å være saklig kritisk jf. yringsfriheten, men husk at taushetsplikten, arbeidsavtalen, arbeids-

givers styringsrett og lojalitetsplikten kan legge begrensninger i yringsfriheten din».<sup>65</sup>

Et annet illustrerende eksempel er en artikkel i tidsskriftet *Stat & Styring*, der departementsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet blir intervjuet. Departementet har ansvaret for de etiske retningslinjene for statsansatte og retningslinjene for forholdet mellom embetsverk og politisk ledelse. Begge dokumenter omtales som «sentrale for forståelsen av hvor grensene for yringsrommet for offentlig ansatte går». Artikkelen har tittelen «Yringsrommet kan brukes mer», men avsluttes med en liste over ti «sjekkpunkter» departementsråden anbefaler at alle offentlige ansatte bør vurdere før de skal bidra i offentligheten. Blant punktene er at «det er større rom for å skrive i fagtidsskrift enn i dagspresse» og at «kritikk av egen virksomhet krever særlig omtanke».<sup>66</sup> I sum kan sjekkpunktene etterlate et inntrykk av at man bør tenke seg godt om før man ytrer seg som offentlig ansatt.

I 2015 publiserte Sivilombudet en undersøkelse om ansattes yringsfrihet i stat og kommune. Undersøkelsen ble igangsatt fordi det jevnlig kom inn klager. Klagene viste at det var stor usikkerhet om hvor grensen for yringsfrihet gikk.

Ombudet konkluderte med at de retningslinjene som fantes, gikk for langt i å begrense yringsfriheten, både i kommunal sektor og på departementsnivå. Det var også tvilsomt om retningslinjene var i overenstemmelse med Grunnloven § 100. Ombudet mente blant annet at det var uheldig at man omtalte lojalitetsplikten, «som tross alt er et unntak», rett etter den generelle innledningen, mens yringsfriheten ble behandlet senere.<sup>67</sup>

En Fafo-undersøkelse fra 2022 bekrefter at det er vanlig å ha rutiner for hvem som kan uttale seg til journalister. 50 prosent av offentlig og 42 prosent av privat ansatte svarer at arbeidsplassen har dette. Rundt fire av ti sier de også har rutiner for hva som kan sies offentlig og hvordan sosiale medier skal brukes. Denne og tidligere undersøkelser viser at ansatte som har denne typen rutiner, vurderer sine muligheter for å ytre seg offentlig som dårligere enn de som ikke har det.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Oslo universitetssykehus. *Bruk av sosiale medier for ansatte*. eHåndbok Oslo universitetssykehus. <https://ehandboken.ous-hf.no/document/2443>

<sup>66</sup> Aspøy, A. (2021, 11. september). Yringsrommet kan brukes mer. *Stat og styring*. <https://www.statogstyring.no/yringsrommet-brukes-for-lite/>

<sup>67</sup> Sivilombudet (2015, 22. desember). Sak 2015/940.

<sup>68</sup> Trygstad, S. og Ødegård, A.M. (2022). Side 16.

<sup>64</sup> Omdal, S. E. (2015, 9. mai). Tausheten på lærerværelset. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/meninger/i/7qbqw/tausheten-paa-laerervaelset>

### Boks 15.4 Lillesand kommune

Lillesand kommune kan trekkes fram som eksempel på en kommune med retningslinjer som imøtekommer de kravene ytringsfriheten stiller.

I reglementet heter det: «Ansatte har full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt.» Og videre: «Hver ansatt skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet, kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger.»

Kilde: Lillesand kommune. Reglement og vedtekter. <https://www.lillesand.kommune.no/reglement-og-vedtekter.519213.no.html> (under informasjonsreglementet)

#### 15.4.4 Profesjonalisering av kommunikasjon

Kommunikasjonsflyten i samfunnet blir stadig mer profesjonalisert. Lite informasjon slipper ut fra større arbeidsplasser og inn i offentligheten uten at det har gått veien gjennom en kommunikasjonsavdeling. Det gjør at publikum i økende grad mottar informasjon som er bevisst bearbeidet, styrt og tilrettelagt.

På sitt beste bidrar dette til enklere og raskere tilgang til mer åpenhet og informasjon om en bedrift eller virksomhet.<sup>69</sup> Profesjonaliseringen kan samtidig føre til flere barrierer for informasjonstilgang ved at det blir vanskeligere å få kontakt med de som faktisk kan saken og at utvelgelsen av informasjon baserer seg på vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig å gi ut (styring av informasjon).<sup>70</sup> Dette vil også begrense den enkelte arbeidstakers mulighet til å nå ut i offentligheten.

Profesjonaliseringen av kommunikasjon kan gå ut over pressens kildegrunnlag. Journalister må gå via bedriftens kommunikasjonsapparat og kommer derfor sjeldnere direkte i kontakt med arbeidstakere som har spisskompetanse på de

<sup>69</sup> Se f.eks. målene for den statlige kommunikasjonspolitikken: Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2021, 12. august). *Statens kommunikasjonspolitikk*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statens-kommunikasjonspolitikk/id582088/?id=582088>

<sup>70</sup> Også den forrige Ytringsfrihetskommisjonen var opptatt av dette: NOU 1999: 27, s. 82-83.

relevante områdene. Når svarene blir bearbeidet av kommunikasjonsrådgivere, kan viktig informasjon gå tapt. For journalister kan det økende antallet kommunikasjonsrådgivere oppleves som et hinder og ikke en hjelp til å innhente informasjon.<sup>71</sup>

#### 15.4.5 Misforstått lojalitet

Lojalitetsplikten kan begrense arbeidstakers ytringsfrihet (se avsnitt 15.2.4.2). I samfunnsdebatten og i hverdagspråket brukes likevel begrepene «lojal» og «lojalitetsplikt» bredere enn den rettslige definisjonen. Dermed kan både arbeidsgivere og ansatte oppfatte at lojalitetsplikten går lenger enn den gjør. Dette kan føre til at arbeidsgivere signaliserer krav om taushet som det ikke er hjemmel for og at arbeidstakere av eget initiativ begrenser sin deltakelse i den offentlige debatten mer enn de behøver.

Historieprofessor Ingar Kaldal argumenterer for at lojalitetsbegrepet har endret betydning i det norske arbeidslivet. Tidligere forstod man lojalitet som et forhold mellom to parter som respekterer hverandre. I dag forstås lojalitet nesten synonymt med lydighet, der den ene parten har makt mens den andre adlyder.<sup>72</sup>

Arbeidstilsynet har til sammen holdt 160 presentasjoner om varsling for virksomheter i både offentlig og privat sektor i perioden 2017 til 2021. Tilsynet erfarte at flertallet tror lojalitetsplikten strekker seg mye lenger enn den faktisk gjør.<sup>73</sup> Dette underbygges av undersøkelser. I Fafos undersøkelse fra 2022 sier 56 prosent av arbeidstakerne seg enig i at «lojalitet til virksomheten veier tyngre enn behovet for å ytre meg offentlig om forhold på arbeidsplassen min.» Bare 19 prosent er uenig i påstanden. 81 prosent av ledere med personalansvar i offentlig sektor sier seg enig.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Svardal, Y. G. (2021, 7. april). Mimir Kristjánsson vil kutte i antall kommunikasjonsrådgivere på Stortinget. *KOM24*. <https://www.kom24.no/0704211-hoyre-mimir-kristjnsson/mimir-kristjnsson-vil-kutte-i-antall-kommunikasjonsradgivere-pa-stortinget/333238>; Gerhardsen, A. (2019, 10. juni). Hvorfor protesterer ikke samfunnet høylytt når journalister blir PR-rådgivere for makten? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wP9jeM/hvorfor-protesterer-ikke-samfunnet-hoelytt-naar-journalister-blir-pr-raa>

<sup>72</sup> Collett, A. H. (2014, 10. mai). Må være tøff for å tåle språkbruken på jobb. *Khrono*. <https://khrono.no/arbeidsmiljomo-bbing-sprakforskning/ma-vaere-toff-for-a-tale-sprakbruken-pa-jobb/181946>, se også Kaldal, I. (2014). *Tøft å tåle – Når sjefen trakasserer – hva gjør vi da?* Res Publica, s.21–23.

<sup>73</sup> Opplysninger gitt av Arbeidstilsynet under kommisjonens innspillsmøte.

<sup>74</sup> Trygstad, S. og Ødegård, A.M. (2022).

### Boks 15.5 Lydighet og lojalitet

Da forsvarssjef Eirik Kristoffersen tiltrådte i 2020, understreket han forskjellen mellom lydighet og lojalitet. Han skrev dette det i Forsvarets Forum: «Vi trenger modige soldater som forstår forskjellen på lojalitet og lydighet. Verdene våre skal vi ikke ta for gitt. (...) Selve grunnlaget for godt lederskap er tillit, lojalitet og våre verdier. Når det røyner på, er det verdene våre som skal støtte oss i beslutningene vi må ta, på alle nivåer i Forsvaret.»

Kilde: Kristoffersen, E. (2020, 27. august). – Våre verdier er det viktigste. Forsvarets forum. <https://forsvaretsforum.no/eirik-kristoffersen-forsvarssjef/vare-verdier-er-det-viktigste/158988>

En masteroppgave som undersøkte departementsansattes bruk av sosiale medier, viser samme tendens. Der oppga respondentene at de i svært liten grad ytrer seg om politiske eller samfunnsmessige forhold via sosiale medier. Mange oppgir hensynet til lojalitet som en viktig årsak.<sup>75</sup>

Oppfatninger om lojalitet og hensynet til omdømme kan strekke seg utenfor arbeidstiden, og også begrense ytringer som ikke handler om arbeidsplassen. Når folk understreker at de «tvitrer for egen regning» på sin private profil på sosiale medier, er det et uttrykk for at grensegangen mellom jobb og privatliv oppleves uavklart. En oppfatning om at «jobben eier arbeidstakerne» vil være begrensende på ytringsviljen generelt.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Alfsen, H. B. (2019). *Kan departementsansatte delta i offentlig debatt? – En undersøkelse om privat bruk av sosiale medier i møte med krav om lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet* [Masteroppgave]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, s. 92. 156 ansatte i tre departementer besvarte undersøkelsen.

<sup>76</sup> Her et eksempel på at kommunalt ansatte eksplisitt bes om å legge inn en slik presisering når de bruker sosiale medier: «Din arbeidsgivers omdømme avhenger også av at du som privatperson setter andre i stand til å forstå hvilken rolle du til enhver tid har, vær derfor tydelig på at du deltar som privatperson og ikke som en representant for Lindesnes kommune.» Lindesnes kommune. (2022, 21. mars). *Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte*. <https://www.lindesnes.kommune.no/etiske-retningslinjer-for-ansatte-og-folkevalgte-i-lindesnes-kommune.535104.no.html>

### 15.4.6 Jobbsikkerhet og arbeidsvilkår

Kultur er ikke alt. Jobbsikkerhet er viktig for at en arbeidstaker skal kunne oppleve reell ytringsfrihet. Dersom man frykter for at egne ytringer kan få negative konsekvenser for videre ansettelse, vil man kanskje velge å ikke ytre seg i offentligheten.

Midlertidige ansettelser, for eksempel av utenlandske arbeidstakere, innleide konsulenter og selvstendige næringsdrivende, er utbredt i flere bransjer. Dette gjelder for eksempel innen bygg- og anleggsbransjen, kultur, mediene, academia og sykehussektoren.<sup>77</sup> Ved første kvartal 2022 var 7,1 prosent av alle sysselsatte i alderen 20-66 år i Norge definert som midlertidig ansatte.<sup>78</sup>

For noen arbeidstakere er problemene mer utfordrende enn kun mangel på fast ansettelse. Dette kan for eksempel handle om grunnleggende rettigheter som sykelønn eller et trygt arbeidsmiljø. I teorien skulle det å ytre seg offentlig kunne bidra til å rette opp kritikkverdige forhold på jobben. I praksis er det ofte annerledes. Redsel for å miste oppdrag, manglende språkkunnskaper og begrensede kunnskaper om rettighetene man har som arbeidstaker er blant utfordringene.

Under innspillmøtet om ytringsfrihet i arbeidslivet hørte kommisjonen blant annet fra elektriker Kristine J. Wendt. Sammen med bygningsarbeider Adam Chylinski mottok Wendt varslingsprisen *Stockmanns hammer* i 2019. De varslet om brudd på arbeidsbestemmelsene i hvert sitt selskap. Wendt opplevde først å bli motarbeidet av ledelsen, før den tok varselet på alvor og endret praksis. Chylinski ble oppsagt og forsoekt sendt hjem til Bulgaria uten lønn.<sup>79</sup>

## 15.5 Kommisjonens vurderinger

### 15.5.1 Hvorfor ytringsfriheten bør brukes i arbeidslivet

Ansattes ytringsfrihet har et sterkt rettslig vern. Problemet er praksis. Den reelle ytringsfriheten formes av langt mer enn lovverk. Hvilke hold-

<sup>77</sup> Eldring, L. & Ørjasæter, E. (2018). *Løsarbeidersamfunnet*. Cappelen Damm Akademisk, s. 176-180.

<sup>78</sup> Hentet fra kategoriene «midlertidige ansatte (prosent)», 2022K1, begge kjønn, 20-66 år her: Statistisk sentralbyrå. *Arbeidskraftundersøkelsen*. <https://www.ssb.no/statbank/table/05611/tableViewLayout1/>

<sup>79</sup> Offergaard, S. (2020, 8. oktober). Vinner varslingspris. *Byggeindustrien*. <https://www.bygg.no/vinner-varslingspris/1446110/> Se oversikt over alle som har gitt innspill til kommisjonen i vedlegg 1.

ninger, normer og hvilken praksis som dominerer en arena eller sektor, vil også prege hva enkeltmennesker velger å ytre seg om offentlig. Det er dette som former en ytringskultur og skaper et ytringsklima.

Hensynet til en åpen og opplyst offentlig samtale tilsier at de som gjennom sitt arbeidsforhold har konkret innsikt i aktuelle saker, deltar i samfunnsdebatten. Hvis dette ytringsrommet ikke brukes, går samfunnet glipp av viktig informasjon, faglig begrunnede synspunkter og verdifulle erfaringer.

Det er flere grunner til at det er viktig at folk ytrer seg i kraft av å være arbeidstakere. Det handler både om det enkelte individs livsutfoldelse og om behovet for å synliggjøre sin kompetanse. Det handler om retten til å kunne delta og ytre seg på lik linje med andre borgere i den offentlige debatten. Like mye handler det om samfunnets behov.

Et arbeidsliv med rom for meningsutveksling og kritikk er et arbeidsliv der viktig informasjon, vurderinger og argumenter løftes fram slik at det kan føre til bedre beslutninger, forbedringer på arbeidsplassen og at feil eller mangler avdekkes og rettes opp. Dette kan være alt fra faglig uenighet i en sak til opplysninger om feil i en etterforskning, økonomisk mislighold eller uforsvarlig arbeidsmiljø. Det er av stor verdi for samfunnet og den offentlige debatten at slikt blir gjort kjent for allmennheten.

Det er derfor urovekkende når forskning, undersøkelser og innspill gitt til kommisjonen viser at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten, og at utviklingen går i feil retning der enda flere arbeidstakere vurderer ytringsbetingelsene som dårlige.

Det er bekymringsfullt at andelen arbeidstakere som opplever at de har et stort rom for å bruke ytringsfriheten, er lavere i offentlig enn privat sektor, og at en betydelig andel heller ikke mener det *burde* være ganske eller svært bredt rom for å diskutere faglige spørsmål. Stat og kommune forvalter fellesskapets midler og yter viktige tjenester til allmennheten. I denne sektoren burde rommet for kritikk og uenighet være stort.

At en av fire arbeidstakere mener ytringsrommet bør være lite for å diskutere forhold ved egen arbeidsplass offentlig og uttrykke egne meninger rundt jobben, er problematisk. Det er også grunn til bekymring at 44 prosent av de norske respondentene sier at de frykter gjengjeldelse hvis de skulle rapportere om korrupsjon.<sup>80</sup>

Konsekvensene av at folk vegrer seg for å ytre seg om arbeidslivet, er at samfunnet går glipp av stemmer fra folk som har innsikt og erfaring på viktige områder. Det gjør også at arbeidslivet peker seg ut som et område som er for frikoblet fra det offentlige rom og dermed fra en konstruktiv offentlig debatt om hvilke arbeidsvilkår arbeidstakere skal tåle. Samlet gjør dette samtalen fattigere, og det svekker grunnlaget for en opplyst og åpen debatt.

### 15.5.2 Nøkkelen er å jobbe med ytringskulturen

Ytringsfriheten beskytter kritisk debatt. En begrensende ytringskultur kan gi et trangt handlingsrom der det ikke oppleves velkomment å ytre seg fritt på arbeidsplassen. Kommisjonen har redegjort for flere faktorer som sammen kan bidra til en ytringskultur som ikke fremmer frie ytringer i arbeidslivet: Omdømmetenkning, utformingen av kommunikasjonsstrategier og retningslinjer, og profesjonaliseringen av kommunikasjon.

Frykt for svekket omdømme kan bli en del av en ytringskultur uten å være nedfelt i regler, også i offentlige virksomheter. En slik frykt vil kunne virke begrensende på den enkeltes ytringsvilje.

Det finnes mange eksempler på retningslinjer og kommunikasjonsstrategier som er formulert slik at de i praksis fungerer som effektiv barriere mot arbeidstakeres bruk av retten til ytringsfrihet. Et gjennomgående problem er at de framhever alle unntakene fra ytringsfrihet, slik at den grunnlovsbeskyttede hovedregelen om at man har ytringsfrihet, forsvinner. Dette er konstitusjonalisme på hodet. Enkle grep, som at man starter å redegjøre for ytringsfrihet før lojalitetsplikt og taushetsplikt, kan ha stor betydning. Et enkelt språk og en presisering av at kritikk og debatt er ønskelig, er andre mulige grep.

### 15.5.3 Lojalitetsplikt overfor samfunnet

Kommisjonen mener det er viktig å ta tak i usikkerheten som hersker både blant ledere og ansatte om hvor grensen går for ansattes ytringsfrihet og forholdet mellom ytringsfrihet og begrensninger av denne friheten. Usikkerhet skaper en forsiktighetskultur som gjør at arbeidstakere som kan ha viktige bidrag til samfunnsdebatten, og som også ønsker å bidra, holder tilbake av frykt for å trå feil. Formelle og uformelle

<sup>80</sup> Jf. undersøkelser redegjort for i punkt 15.3.



reaksjoner på at arbeidstakere uttaler seg offentlig, påvirker også yringskulturen negativt.

Den ulovfestede lojalitetsplikten legger visse begrensninger på hva ansatte kan ytre. Men offentlig ansatte har ikke bare en lojalitetsplikt overfor sin arbeidsplass. De har også en lojalitetsplikt overfor samfunnet. De bør delta i det offentlige ordskiftet og si fra hvis muligheten for å ivareta samfunnsmandatet er utilstrekkelig. «Hvem er ikke bedre i stand til å diskutere om skolen og sykehuset er i stand til å ivareta de oppgavene storsamfunnet og lokalsamfunnet har gitt dem enn nettopp lærerne og helsearbeiderne?» påminner filosof og teolog Paul Leer-Salvesen.<sup>81</sup>

Som offentlig ansatt utfører man oppgaver og forvalter verdier på vegne av samfunnet. Da ligger det også en lojalitetsplikt til å delta i det offentlige ordskiftet og si ifra hvis muligheten for å ivareta samfunnsmandatet er utilstrekkelig. Innsikten man opparbeider seg fordi man utfører viktige samfunnsoppgaver, er nødvendig for å utvikle og evaluere offentlige tjenester.

Å klargjøre forholdet mellom yringsfrihet og lojalitet og å trygge egne arbeidstakere på at det finnes et bredt yringsrom også for kritikk av egen virksomhet, er et ledelsesansvar. Arbeidsgiver bør sørge for god kunnskap om dette på arbeidsplassen. I dette ligger også et ansvar for å tydeliggjøre verdien av kritikk og motforestillinger, og understreke at lojalitet også kan innebære å reise de nødvendige motforestillingene før en avgjørelse tas.

#### 15.5.4 Den nedkjølende effekten av at kritikk omtales som varsling

Kommisjonen mener det er viktig å trekke fram og utnytte det rommet som finnes til å fremme kritiske ytringer, uten at dette skal betegnes som varsling. Både arbeidsgiver og arbeidstaker bør trenes opp i å håndtere kritikk, og ledere bør gå foran som gode eksempler på at kritikk er et gode ved at det kan gjøre virksomheten bedre.

Hvis «varsling» defineres bredere enn loven legger opp til, utvanner det både varslingens funksjon og gjør rommet for vanlig bruk av yringsfrihet i arbeidslivet mer utydelig. En misforstått bruk av varslingsbegrepet kan skape inntrykk av at det ikke er lov å kritisere arbeidsplassen med mindre det er snakk om et varsel.<sup>82</sup> Dette har i så

fall en nedkjølende effekt for den alminnelige yringsfriheten.

Arbeidstakere har rett til å uttale seg kritisk både om ledelse og fagområde, selv om det setter virksomheten i et dårlig lys. Definerer man all kritikk som varsling, utløser dette dessuten særlige krav til framgangsmåten som ikke gjelder for øvrig debatt. Det vil ikke være et gode for den enkelte arbeidstaker, og heller ikke for offentligheten.

Et vidt rom for uenighet på arbeidsplassen vil kunne redusere faren for at kritikk eskalerer til en konflikt. Når kritikk forveksles med varsel, kan det medføre at arbeidsgiver heller ser etter måter å beskytte seg mot varselet på framfor å finne en løsning på selve problemet.

#### 15.5.5 Uoversiktlig regler om taushetsplikt motarbeider yringsfrihet

Kommisjonen mener det er grunn til å vie ekstra oppmerksomhet til hvordan bestemmelsene om taushetsplikt som gjelder for offentlig ansatte praktiseres. Flere undersøkelser tyder på at ansatte i forvaltningen sliter med å ha oversikt, forstå og praktisere taushetspliktsbestemmelsene i forvaltningsloven og i helselovgivningen. Alt tyder på at lovens adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten ikke alltid blir brukt. Dette problemet må adresseres og tas på alvor. Både det faktum at det finnes lovbestemmelser ulike steder i lovverket, og at mange av disse er vanskelig å tolke, fører til en usikkerhet som påvirker yringsfriheten negativt. Når regelverket for unntak er uoversiktlig, er det lett å falle tilbake på hovedregelen om taushetsplikt. Da er man sikker på at man ikke gjør noe galt.

Det er vanskelig for en arbeidstaker å delta i debatter om sikkerheten på norske veier hvis arbeidstakeren er usikker på om det er lov å gi fra seg lokale tall over ulykker. Eller for sykehusansatte å diskutere arbeidsvilkår hvis man er i tvil om man kan gi ut tall over overtidstimer. Å si fra om kritikkverdige forhold er også mye vanskeligere hvis man ikke vet om eller når man straffritt kan gi ut taushetsbelagt materiale.

Brudd på taushetsplikten er straffbart. Det er derfor gode grunner til å la være å uttale seg dersom man er usikker på om det er tale om taushetsbelagt informasjon. Det finnes ikke noen tilsvarende formelle sanksjoner for å bryte offentleglova

<sup>81</sup> Leer-Salvesen, P. (2016). Lojalitet og yringsfrihet. I T. Mesel & P. Leer-Salvesen (Red.), *Moralske borgere. Refleksjoner om etikk og samfunn* (s. 13-25). Portal forlag, s. 21

<sup>82</sup> Strømme, V. (2016). *Vern av varslere – Representantforslag 30 S*. Brev fra Schjødt til Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk PEN. [http://norskpen.no/wp-content/uploads/2016/09/4229\\_001.pdf](http://norskpen.no/wp-content/uploads/2016/09/4229_001.pdf)

eller holde tilbake for mye informasjon. Arbeidstakere kan ha frihet til å ytre seg, men ikke *ytringsplik*t. Frykt for strafferettslige sanksjoner kan bidra til at mange arbeidstakere legger inn en sikkerhetsmargin på bekostning av retten til informasjon, for ikke å bryte taushetsplikten. Det er forståelig. Denne systemsvakheten bør korrigeres slik at ikke arbeidslivet kan lukke seg inn i seg selv.

Det er lite sannsynlig at offentlige tjenestepersoner på grunnplanet tør å gjøre unntak som ikke følger direkte av forvaltningsloven, altså at man setter til side taushetsplikten på grunnlag av informasjonskravet i EMK artikkel 10.

Konsekvensene av alt dette er at samfunnet går glipp av informasjon om offentlig virksomhet. Taushetsplikten fører til at ytringsfriheten i praksis legger større begrensninger på hva offentlig ansatte kan ytre seg om enn den rettslig sett gir grunnlag for. Som kommisjonen redegjør for i kapittel 11.8.5, reflekterer ikke unntakene i forvaltningsloven § 13 a–g informasjonskrav som følger av EMK art. 10. Dette bør rettes opp.

Det er positivt at Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å styrke kunnskapsnivået i forvaltningen, som veilederen om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett som ble sendt på høring 2021. Samtidig er det viktig at en slik veileder også tar inn forholdet mellom taushetsplikt og allmennhetens informasjonskrav etter EMK artikkel 10.

Kommisjonen mener videre det er nødvendig å endre og tydeliggjøre loven for å gi et mer dekkende bilde av hvilke unntak som kan gjøres (se avsnitt 15.6.1.3).

### 15.5.6 Løs tilknytning til arbeidslivet kan påvirke ytringsfriheten.

Jobbsikkerhet er viktig for at en arbeidstaker skal kunne oppleve reell ytringsfrihet. Dersom man frykter for at egne ytringer kan få negative konsekvenser for videre ansettelse, vil man kanskje velge å ikke ytre seg i offentligheten.

Det er viktig at arbeidsgivere er bevisste på dette forholdet og vurderer behov for ekstra tiltak og opplæring for å tilrettelegge for midlertidig ansattes ytringsfrihet. Et enkelt tiltak kan være å gi tydelig uttrykk for at det å benytte seg av ytringsfriheten ikke skal påvirke muligheten for videre ansettelse.

Et godt regulert og velorganisert arbeidsliv er et gode for ytringsfriheten. Arbeidstakere som opplever ansettelsestrygghet og trygghet på jobb, vil også oppleve det tryggere å ytre seg. På denne måten er det en sammenheng mellom infrastruk-

turen i arbeidslivet og infrastrukturen i offentligheten: Et velregulert arbeidsliv gir bedre forutsetninger for bruk av ytringsfriheten. Det er vanskelig å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheter uten faglig fellesskap mellom de ansatte, for eksempel fordi utstrakt bruk av hjemmekontorløsninger har vist seg å gi effektiviseringsgevinster.

## 15.6 Kommisjonens anbefalinger

### 15.6.1 Anbefalinger om lovendringer og endring av retningslinjer

#### 15.6.1.1 Endring av arbeidsmiljøloven

##### 15.6.1.1.1 Formålsparagrafen

Arbeidsmiljøloven fastslår at «lovens formål er å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten». Dette ble tatt inn i loven i 2019 etter forslag fra Varslingsutvalget, og trådte i kraft året etter. Varslingsutvalget mente det var behov for forsterkede regler for å initiere god ytringskultur i virksomhetene. Arbeids- og sosialdepartementet ga sin tilslutning og bemerket at «et godt ytringsklima i virksomheten først og fremst karakteriseres av en kultur med takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten».<sup>83</sup>

Kommisjonen har diskutert om formuleringen i paragrafen burde forsterkes ytterligere, for eksempel ved å erstatte ordet ytringsklima med ytringsfrihet. Det for å understreke at det er arbeidstakernes grunnlovfestede ytringsfrihet som gjelder også i arbeidslivet. Videre har kommisjonen diskutert om det bør tas inn i loven at det skal legges til rette for ytringsfrihet i virksomheten *og for de ansatte*, for å understreke at dette er en rettighet de ansatte har og som ledelsen plikter å tilrettelegge for.

Kommisjonen har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å forsterke formuleringen for øyeblikket. Først og fremst fordi det er kort tid siden punkt c) ble innlemmet i loven. Det kommer tydelig fram i forarbeidene at formålet er å legge til rette for en kultur med takhøyde for meningsutveksling og kritikk. Det kan være grunn til å se om den nye bestemmelsen blir benyttet til å endre praksis på feltet, før det eventuelt tas nye initiativ til å forbedre situasjonen på arbeidsplassene ved å endre ordlyden i formålsparagrafen. Ordlydsend-

<sup>83</sup> Arbeidsmiljøloven § 1-1, bokstav c, jf. Prop. 74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling), punkt 6.



ringen kommisjonen har diskutert skaper også fare for at tolkningsrommet endres rent juridisk ved at formuleringen kan tolkes som at formålet er å beskytte ansattes yringsfrihet utenfor rammen som virksomheten gir.

#### 15.6.1.1.2 Lovens kravbestemmelse

Kommisjonen anbefaler at arbeidsgivers ansvar for å legge til rette for et godt yringsklima tas inn som del av kravbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, under kapittel 4. Dette kan gjøres ved å utvide § 4-3 om det psykososiale arbeidsmiljøet med et eget punkt om yringsklimaet. Det vil presisere ansvaret for et av lovens formål tydelig for arbeidsgiver. Fordelen med å inkludere ansvaret for yringsklimaet er at det forplikter arbeidsgiver til å ta dette med som et fast punkt i arbeid med arbeidsmiljø, og som en del av årlige arbeidsmiljøundersøkelser. Dette kan ha større praktisk betydning enn å endre lovens formålsparagraf.

Kommisjonen foreslår å legge inn et nytt punkt. «Arbeidsgiver skal legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten». Dette kan legges mellom (2) og (3) i nåværende § 4-3. Paragrafen vil da se slik ut (forslag i kursiv):

#### § 4-3. Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) *Arbeidsgiver skal legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten.*
- (4) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- (5) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.
- (6) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf.

#### 15.6.1.2 Videreføring av en ulovfestet lojalitetsplikt

En lovfestet lojalitetsplikt slik den forrige yringsfrihetskommisjonen tok til orde for, kan bidra til klargjøring av lojalitetspliktens grenser og større forutberegnelighet for arbeidstakere. At lojalitetsplikten oppfattes som mer omfattende enn den i virkeligheten er, går igjen i problembeskrivelsene og representerer en innskrenkning av reell yringsfrihet i arbeidslivet.

Samtidig er det usikkert om en rettslig avklaring av begrepet illojalitet vil bidra til å fjerne usikkerhet om grensene mellom lojalitetsplikten og yringsfriheten.<sup>84</sup> Det kan være vanskelig å finne en ordlyd som gir en dekkende beskrivelse av den konkrete vurderingen som skal gjennomføres. Det er heller ikke gitt at en lovfesting vil hjelpe så mye, ettersom mye tyder på at det er praksis som er problemet. Siden forrige kommisjon leverte sin utredning har loven dessuten fått egne regler som forsterker og tydeliggjør varslervernet, og dette reduserer behovet for en lovfesting av hva som ligger i lojalitetsplikt.

Det finnes mye praksis på forholdet mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt som gir god veiledning på feltet. Praksis fra Sivilombudet viser at dette er et område som prioriteres, både gjennom saksmengden som behandles, og ved at det er gjennomført undersøkelser på eget initiativ på området. Selv om dette rettskildemessig har lavere vekt, kan det ha en viktig veiledende funksjon for forvaltningspraksis. Dette, sammen med foreslåtte tiltak om bedre kunnskap om grensdragningen hos og fra ledere i det offentlige, gjør at kommisjonen ikke anbefaler en lovfesting.

#### 15.6.1.3 Presisering av unntak fra taushetsplikten

Kommisjonen foreslår å utvide ordlyden i forvaltningsloven (§ 13 b) med et unntak i tråd med allmennhetens informasjonskrav. Begrunnelsen for dette framgår av punkt 11.8.5. Dette forslaget har betydning også for yringsfriheten i arbeidslivet. Det vil gjøre det tydeligere for offentlig ansatte hvilke «lekkasjer» som er lovlige og verken vil bli etterforsket eller straffet.

Kommisjonen mener i tillegg at det er behov for en presisering i forvaltningsloven om at offentlig ansatte har rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt. Dette kan gjøres ved å supplere regelverket i forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelse med en egen bestemmelse som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) om retten til å varsle eksternt. Denne bestemmelsen fastslår at arbeidstaker har rett til å varsle eksternt til media eller offentligheten og under hvilke vilkår.

En slik presisering kan for eksempel gjøres i form av en ny § 13 h. Dette vil ikke endre gjeldende rett, men vil tydeliggjøre at varsling utgjør et unntak fra taushetsplikten.

<sup>84</sup> St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100, punkt 4.11.5

#### 15.6.1.4 Etiske retningslinjer

Veiledere og retningslinjer er dokumenter med et bredere bruksområde i arbeidshverdagen enn arbeidsmiljølovens formålsparagraf. De har altså stor påvirkningskraft. Kommisjonen vil derfor oppfordre både private og offentlige virksomheter til å være seg følgende bevisst når de utarbeider egne veiledere og retningslinjer: Ytringsfrihet er utgangspunktet, og bør oppmuntres.

Veilederen til KS kan fungere som en god modell. Denne innledes med ytringsfrihet, deretter følger veiledning om behovet for varsling med konkrete eksempler og uttalelser fra Sivilombudet. Første setning i første punkt lyder slik:

Kommunen bør være en åpen organisasjon som kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet.<sup>85</sup>

Ansattes ytringsfrihet omtales også i «Etiske retningslinjer for statstjenesten», utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.<sup>86</sup> Her beskrives hensynet til statens omdømme, lojalitet og lydighetsplikt før åpenhet og ytringsfrihet. Rekkfølgen ble kritisert av Sivilombudet, men er ikke endret.<sup>87</sup>

Kommisjonen mener de etiske retningslinjene for statstjenesten bør endres i tråd med Sivilombudets kritikk. Ledere, både offentlig og privat, bør også være klar over at rigide retningslinjer, rundskriv og veiledere i realiteten kan begrense ansattes opplevde ytringsfrihet.

I tillegg mener kommisjonen at det er behov for en gjennomgang også av etiske retningslinjer og veiledere i kommunene for å identifisere hvor det er behov for endringer slik at det legges til rette for mer ytringsfrihet for arbeidstakere.

### 15.6.2 Strukturelle forhold i arbeidslivet

#### 15.6.2.1 Betydningen av et velregulert arbeidsliv

Det er ikke Ytringsfrihetskommisjonens oppgave å gi konkrete anbefalinger om hvordan de gene-

relle spillereglene i arbeidslivet skal utformes. Kommisjonen nøyer seg her med å påpeke at utfordringene som er identifisert, ikke kan løses med tiltak utelukkende rettet mot arbeidstakernes formelle ytringsfrihet. De strukturelle forholdene i arbeidslivet må også jobbes med. Ytringsfriheten tjener på et velregulert arbeidsliv. Det bør være en del av vurderingsgrunnlaget når arbeidslivspolitikken utformes.

#### 15.6.2.2 Språkkunnskaper

Språklig kompetanse er avgjørende for å kjenne til rettighetene sine som arbeidstaker, og er også viktig for å være i stand til å ytre seg om arbeidet i og utenfor arbeidsplassen. I deler av arbeidslivet er arbeidslivskriminalitet et utbredt problem som muliggjøres blant annet gjennom lav språkkompetanse hos de ansatte.

Kommisjonen mener at arbeidsgivere må forsikre seg om at informasjon om rettigheter i arbeidslivet er tilgjengelig på andre språk enn norsk og engelsk når det er nødvendig. Arbeidstakere må gjøres kjent med retten til å ytre seg, særlig fordi mange kommer fra land preget av mer begrenset ytringsfrihet enn Norge.

### 15.6.3 Ytringskultur i arbeidslivet

Skal ytringsfriheten fungere bedre i arbeidslivet, må det arbeides systematisk med ytringskulturen. Dette har arbeidstakere og særlig arbeidsgivere ansvar for.

Ett av formålene med arbeidsmiljøloven er å tilrettelegge for et godt ytringsklima i virksomheten. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at bestemmelser i arbeidsmiljøloven overholdes, derfor har også arbeidsgiver et særlig ansvar for å sikre et godt ytringsklima.<sup>88</sup>

Ytringsfrihet må oppfattes som et gode og en styrke for den enkelte arbeidsplass. Utøvelse av ytringsfrihet må anerkjennes fra kolleger, ledelse og arbeidsgivere. Bare slik vil man etablere en god ytringskultur som også bidrar til å sikre at viktig informasjon kommer fram.

Kultur kan ikke endres gjennom ett enkelt tiltak. Kommisjonen trekker her fram tre ulike framgangsmåter for å jobbe med ytringskulturen: Kampanjer, partssamarbeid og utdanning.

<sup>85</sup> Kommunesektorens organisasjon. *Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner*.

<sup>86</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017, 17. oktober). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/>

<sup>87</sup> Omtalen av statsansattes ytringsfrihet ble justert etter kritikken fra Sivilombudet, men ikke rekkfølgen på punktene. Sivilombudet. (2015, 22. desember). Sak 2015/940.

<sup>88</sup> Arbeidsmiljøloven (2005) § 2-1.

### 15.6.3.1 Kunnskapsheving og kampanjer

Det kanskje viktigste forbedringspotensialet for yringskulturen i arbeidslivet, er økt kunnskap og bevissthet. Dette handler om å være bevisst hvor viktig det er å formidle faglig kunnskap, erfaringer og innsikt fra arbeidslivet. Videre handler det om kunnskap om hvor grensene faktisk går for hva man kan ytre seg om og hvordan.

Undersøkelsene og praksis kommisjonen gjennomgår i kapittel 15.3 og 15.4 vitner om en betydelig usikkerhet om grensedragninger, både fra arbeidsgivers og arbeidstakers side. Det er derfor utvilsomt behov for mer opplæring og trening i dette. At langt ifra alle mener det *bør* være stort rom for å ytre seg fritt i arbeidslivet, tyder også på en manglende forståelse for hvorfor yringsfrihet er viktig.

Kommisjonen mener derfor det er et sterkt behov for mer kunnskap, opplæring og trening i yringsfrihet og forhold som påvirker denne. Arbeidsgivere og ledere har et særlig ansvar for dette. Det gjelder blant annet kunnskap om avveiningen mellom yringsfriheten og den ulovfestede lojalitetsplikten i et arbeidsforhold, samt taushetspliktsbestemmelser og unntak fra taushetsplikten.

Ledere og arbeidsgivere bør være særlig oppmerksom på forhold som har en nedkjølende effekt på yringsfriheten. Det finnes flere gode eksempler på informasjonsmateriell og kampanjer på dette området (se boks 15.6). Kommisjonen mener dette arbeidet bør forsterkes fra flere instanser, ikke bare innad i et arbeidsforhold. Her er det også naturlig at en stiftelse som Fritt Ord bidrar med sine ressurser og sin kompetanse.

### 15.6.3.2 Partssamarbeid for yringsfrihet

Kommisjonen oppfordrer særlig arbeidslivets parter til å jobbe sammen, både for å øke kunnskapen om yringsfrihetens verdi, og for å oppmuntre til mer yringsfrihet i arbeidslivet. Dette kan gjøres i form av felles arbeidsprogram, kampanjer eller andre tiltak i regi av LO og NHO sammen. Yringsfrihetens rammer i arbeidslivet bør også være et element i den lovpålagte opplæringen i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) for arbeidsgivere.<sup>89</sup>

Kommisjonen oppfordrer fagbevegelsen til å prioritere kursing og bevissthet rundt yringsfri-

### Boks 15.6 Eksempler på informasjonarbeid

Arbeidstilsynet har egne temasider om yringsklima på sine nettsider. Sidene er utfyllende og konkrete, og inneholder eksempler og oppgaver gjennom e-kurs, videosnutter og tekst.

Siden 2018 har Arbeidstilsynet gjennomført målrettede veiledningsseminar om varsling for arbeidsgivere i hele landet. Arbeidstilsynet startet også høsten 2018 et arbeid med å utvikle en nasjonal veileder om varsling. Tilsynet kartlegger og evaluerer eksisterende tiltak, vurderer mangler ved dagens informasjonstilbud og iverksetter nye felles nasjonale veiledningstiltak basert på udekkede behov.

Kilde: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/yringsklima-pa-arbeidsplassen/>

heten i arbeidslivet enda høyere i sitt arbeid overfor tillitsvalgte og medlemmer. Fagforeninger kan spille en viktig rolle, både som støtteapparat og for å bygge kunnskap. Fagbevegelsen bør heve de tillitsvalgtes kompetanse, både om varsling og om vilkårene for ansattes yringsfrihet. Dette kan for eksempel gjøres ved å utvikle egne kurspakker.

Arbeidet med kunnskapsheving og økt bevissthet bør også inkludere arbeid for å tydeliggjøre grensene for hva som utgjør et varsel. Ved å klargjøre hva man kan si om egen arbeidsplass uten å være en varslers, kan man bidra til at flere deltar i samfunnsdebatten, med faglige og opplyste innspill.

### 15.6.3.3 Arbeidsliv i utdanningen

Kommisjonen har ikke studert i hvilken grad yringsfrihet i arbeidslivet er ivaretatt i ulike læreplaner for videregående utdanning. Innspill kommisjonen har mottatt, tyder på at det er rom for forbedring her også.

Elektriker og tidligere varslers Kristine Wendt har spilt inn at det bør innføres et eget arbeidslivsfag i yrkesfaglige studieretninger. Her kan elevene lære om verneombud, tillitsvalgte, treparts-samarbeidet, arbeidsmiljøloven osv. Kommisjonen har ikke tatt stilling til hvorvidt det bør innføres et eget fag eller ikke i ulike studieretninger, men mener det er helt på sin plass at en opplæring i rettigheter, inkludert yringsfrihet, og plikter som

<sup>89</sup> Arbeidstilsynet. *HMS-opplæring for ledere*. <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/arbeidsgiver/hms-opplaring-ledere/>

### Boks 15.7 Ytringsvett på jobben

#### Lederens ni bud

1. Du skal kjenne lovgivning og rettspraksis som regulerer arbeidstakeres ytringsfrihet.
2. Du skal huske at ytringsfriheten er grunnlovsfestet, og i konkrete saker selv demonstrere at du er lojal til dine medarbeidere og grunnprinsippet for ytringer.
3. Du skal informere og gi opplæring også om arbeidstakerens ytringsfrihet dersom du informerer om styringsretten, lojalitetsplikt til virksomheten og den enkeltes omdømmeansvar.
4. Du har som leder, også etter arbeidsmiljøloven, et spesielt ansvar for å skape en god ytringskultur. En lav terskel for å ytre seg skaper en tillitskultur som kan forhindre at problemer vokser til varslingssaker eller unødige konflikter.
5. Du skal respektere at arbeidstakeren er en demokratisk borger som på egne vegne har rett til å delta i den offentlige samtalen. Lojale arbeidstakere bruker kompetanse tilegnet på arbeidsplassen til å berike samfunnets ordskifte. De viser lojalitet også når de fremmer forslag, motforestillinger og kritikk.
6. Du skal bruke kommunikasjonsavdelingen til beste for offentligheten, for eksempel ved åpenhet, raus tilgjengeliggjøring av informasjon og mer offentlighet enn det lovverkets minimumskrav forutsetter for offentlige eller private virksomheter.
7. Du skal unngå at en samtale med en medarbeider om offentlige ytringer kan oppfattes som en represalie.
8. Du kan gjerne gi støtte til arbeidstakere som står i et krevende offentlig ordskifte.
9. Du skal være varsom med å gi en jobbsøker negativ vurdering ut fra offentlig engasjement eller aktivitet i sosiale medier.

arbeidstaker i bransjen man utdanner seg til, er en naturlig del av utdanningsløpet. Dette gjelder ikke kun yrkesrettede utdanninger.

#### 15.6.4 Måling av ytringsklimaet

Fafo gjennomfører jevnlig studier av visse sider ved ytringsfriheten i arbeidslivet. OsloMet har siden 2016 gjennomført sitt Medbestemmelsesbarometeret. Dette prosjektet tar sikte på å fange opp endringer i arbeidstakeres oppfatninger om arbeidet, arbeidsorganiseringen og medvirkning på arbeidsplassen med mer. Arbeidstakeres opplevde ytringsfrihet blir også undersøkt.<sup>90</sup>

Det er viktig at det gjennomføres metodisk solide undersøkelser over tid for å måle utviklingen. Dette er nødvendig, ikke minst for å vite om ulike tiltak fungerer eller ikke. Faste, systematiske undersøkelser er med på å sikre kunnskapsbasert utvikling på området. Det er en sårbarhet ved undersøkelsene når de er avhengige av finansiering fra år til år.

Det er ikke bare behov for undersøkelser på samfunnsnivå. Kommisjonen oppfordrer arbeids-

givere til å inkludere opplevelser med ytringsfrihet og ytringskultur i enkeltbedrifter i medarbeiderundersøkelser. Dette kan brukes til å måle hvordan det står til med den reelle ytringsfriheten i det norske arbeidslivet. Kunnskapen fra slike kartlegginger kan også brukes til å utarbeide konkrete tiltak på den enkelte arbeidsplass. Dette kan også bidra til en generell bevisstgjøring blant både arbeidsgivere og arbeidstakere.

#### 15.6.5 Kommisjonens ytringsfrihetsplakater for arbeidslivet

Arbeidsgivere har etiske retningslinjer og kommunikasjonsstrategier. Ytringsfrihetskommisjonen har utformet to plakater for ytringsvett i arbeidslivet. Den ene er rettet mot arbeidsgivere og ledere, den andre mot arbeidstakere. Se boks 15.7 og 15.8.

### 15.7 Kommisjonens anbefalinger oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Legge inn et nytt punkt til arbeidsmiljølovens §4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

<sup>90</sup> Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet. *Medbestemmelsesbarometeret*. OsloMet. <https://medbestemmelsesbarometeret.oslomet.no/om-medbestemmelsesbarometeret/>

### Boks 15.8 Ytringsvett på jobben

Ni bud for arbeidstakere

1. Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon og internasjonale konvensjoner gir deg ytringsfrihet. Denne ytringsfriheten gjelder også når du er på jobb.
2. Ytringsfrihet skal bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale. Meninger og fakta om faglige og administrative spørsmål er viktig for en slik opplyst samtale, også dersom arbeidsgiver oppfatter disse som uønskede eller uheldige.
3. Selv om arbeidsgiver har styringsrett, kan vedkommende ikke bestemme hva eller hvordan du skal ytre deg.
4. Som ansatt har du en ulovfestet plikt til å opptre lojalt og ikke påføre arbeidsgiver unødvendig skade. Andre bestemmelser som begrenser din ytringsfrihet, er bl.a. lovbestemt taushetsplikt, sikkerhets- og konkurransehensyn. Disse begrensningene skal alltid vurderes opp mot ytringsfriheten.
5. Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver legge til rette for et godt ytringsklima. Be om opplæring i ytringsfrihet når arbeidsgiveren din informerer om lojalitetsplikt og omdømmeansvar.
6. Arbeidsgiver bestemmer hvem som kan uttale seg om hva på vegne av virksomheten.
7. Lojale arbeidstakere bruker sin kompetanse til å berike samfunnsdebatten.
8. Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen har en særlig sterk beskyttelse. Sett deg inn i bestemmelsene som gjelder for varsling.
9. Snakk gjerne fra levra, men la budskapet gå om hjernen og hjertet før du formidler dem.

om at «arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima».

- Ta inn en presisering av unntak fra taushetsplikten på grunn av allmennhetens informasjonskrav som et eget punkt i forvaltningsloven § 13 b (jf. anbefaling i kapittel 11 om retten til informasjon).
- Supplere forvaltningsloven med en egen bestemmelse som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) og retten til å varsle eksternt, for eksempel i form av en ny § 13 h.
- De etiske retningslinjene for statstjenesten bør endres i tråd med Sivilombudets kritikk, og det bør foretas en gjennomgang av kommunenes veiledere og etiske retningslinjer for å legge til rette for mer ytringsfrihet for arbeidstakere.
- Opplæring i rettigheter og plikter som berører ytringsfriheten i arbeidslivet, bør være en del av ulike utdanningsløp.

Anbefalinger rettet mot aktører i arbeidslivet:

- Arbeidsgivere og ledere bør legge til rette for mer kunnskap, opplæring og trening i ytringsfrihet og forhold som påvirker denne, med særlig blick på taushetsplikten og dens unntak, samt forholdet mellom ytringsfrihet og den ulovfestede lojalitetsplikten.
- Arbeidsgivere må forsikre seg om at informasjon om rettigheter i arbeidslivet er tilgjengelig på andre språk enn norsk og engelsk når det er nødvendig.
- Partene i arbeidslivet bør jobbe sammen for å øke kunnskapen om ytringsfrihetens verdi i arbeidslivet og oppmuntre til mer bruk av den.
- Flere instanser bør forsterke innsatsen for å spre kunnskap og informasjonsmateriell om ytringsfrihet i arbeidslivet gjennom kampanjer og lignende.
- Det er viktig å videreføre faste, systematiske undersøkelser over tid for å måle utviklingen for ytringsfrihet i arbeidslivet.
- Erfaringer med bruk av ytringsfrihet og oppfatning av ytringskulturen innad bør være en del av medarbeiderundersøkelser i bedrifter.

## Kapittel 16

# Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne NOUen kommer kommisjonen med anbefalinger både til det offentlige og til private institusjoner og sektorer. I det følgende vurderer kommisjonen hvilke anbefalinger som kan få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

Kommisjonen har ikke hatt som mandat å gi konkrete anbefalinger til innretningen av eller størrelsen på ulike statlige støtteordninger. Kommisjonen peker på sektorer i samfunnet som trenger offentlig støtte i lys av infrastrukturkravet i Grunnloven § 100, men har ikke tatt stilling til størrelsen eller innretningen på støtteordningene. Kommisjonen har lagt til grunn at anbefalingene i hovedsak kan gjennomføres innenfor rammene av dagens samlede ressursbruk.

Kommisjonen anbefaler enkelte institusjonelle nyvinninger som vil ha økonomiske og administrative konsekvenser: Et uavhengig yringsfrihetsråd vil medføre utgifter til drift, honorering av medlemmer og et sekretariat. Kommisjonen viser til Teknologirådet som modell for en slik etablering. Teknologirådet har sju fast ansatte og driftes gjennom en årlig bevilgning på drøye ti millioner kroner fra Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>1</sup> Samtidig har Teknologirådet et langt bredere mandat enn et yringsfrihetsråd vil ha. Kommisjonens vurdering er at et yringsfrihetsråd kan driftes med lavere løpende kostnader.

Kommisjonen foreslår å etablere en skolesekk for yringsfrihet. Denne kan knyttes til programmet Den kulturelle skolesekken som allerede

eksisterer. Kommisjonen har ikke tatt stilling til om bevilgningene til Den kulturelle skolesekken dermed må økes. Tilsvarende gjelder for forslaget om en veiviser for yringsfrihet, som også foreslås knyttet til eksisterende program.

En digital nasjonal hjelpeportal for yringsfrihet foreslås lagt til offentlige institusjoner som allerede driver med lignende tjenester. Kommisjonen mener at en slik digital hjelp ikke krever større økonomiske rammer. Forskningen som kommisjonen anbefaler, kan skje innenfor rammene av eksisterende forskningsbevilgninger.

Lovendringene som kommisjonen foreslår, er i hovedsak forenklinger, presiseringer og tydeliggjøringer av dagens rettslige grenser, og vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Enkelte anbefalinger angår administrasjon av gjeldende regler. Å omgjøre merinnsynsregelen i offentliglova fra en kan-regel til en plikt-regel, vil for eksempel føre til flere innsynsvurderinger i det offentlige og derfor få administrative konsekvenser. Å lovfeste et tidskrav for behandling av innsynskrav, kan få administrative konsekvenser fordi forespørsler om innsyns må prioriteres.

Anbefalingen om å fjerne betalingen for kommuner og fylkeskommuner for å bruke tjenesten Einnsyn kan gjennomføres innenfor dagens offentlige ressursbruk ettersom dagens lisens kreves inn på tvers av offentlige etater.

De øvrige forslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

<sup>1</sup> Jf. Teknologirådets årsrapport for 2021.

## Vedlegg 1

# Sammendrag for yngre lesere

Med hjelp fra forfatter Arne Svingen er sammendraget i kapittel 1 bearbeidet til denne teksten som er ment for ungdom og barn fra 12-årsalderen:

## Innledning

Hvorfor er ytringsfrihet så viktig? Hvordan står det til med ytringsfriheten i Norge i dag? Hva kan gjøres for at den kan bli enda bedre? Dette har Ytringsfrihetskommisjonen forsøkt å finne ut av.

Kommisjonen ble utpekt av regjeringen for litt over to år siden. Den har bestått av 17 mennesker med ulike erfaringer og bakgrunn. I to år har vi møttes for å lage denne rapporten sammen. Dette er noe av det vi har funnet ut:

Det står bra til med ytringsfriheten i Norge i dag. Det er lett å få sagt sin mening slik at mange får det med seg. Det kan vi takke teknologien for. For 20 år siden hadde nesten ingen internett, og sosiale medier fantes ikke. Men teknologien har også skapt nye problemer for ytringsfriheten, for eksempel overvåkning, feilinformasjon og stygg ordbruk.

Løsningen på dette er ikke mer straff eller å gjøre flere ting forbudt å si.

Det er viktig å jobbe for at ytringsfriheten blir brukt på en god måte.

Vi har sett på hvordan dette kan gjøres.

## Hvorfor ytringsfrihet?

Hva er egentlig ytringsfrihet? Enkelt sagt, er det friheten vi alle har til å gi uttrykk for hva vi mener på forskjellige måter. Å ytre seg kan være å si eller skrive noe, det kan være å dele en meme, eller å vifte med et flagg. Det som gjør at noe blir en ytring, er at man kommer med informasjon eller en mening.

Ytringsfrihet er en menneskerettighet og en del av Norges grunnlov. I paragraf 100 i Grunnloven står det også hvorfor ytringsfriheten er viktig. Den gjør det mulig for oss å finne ut hva som er sant, den gjør at vi kan ha et ekte demokrati og at vi kan utvikle våre egne meninger.

Kommisjonen vil løfte fram *toleranse* og *mangfold* som begrunnelse for hvorfor ytringsfrihet er viktig. Å vise toleranse betyr å tåle noe. Ytringsfriheten hjelper oss til å lære å tåle at andre mener noe helt annet enn oss, selv om vi ikke liker meningene deres. Et mangfoldig samfunn der mange mener ulike ting, krever at vi har stor toleranse. Ellers er det en fare for at noen for eksempel vil bruke vold for å hindre andre i å si ting de ikke liker.

I vår digitale verden finnes det mye god informasjon, men også feilinformasjon og hatefulle ytringer. Kommisjonen mener at vi må finne nye måter å styre denne overfloden av informasjon på, samtidig som vi tar vare på ytringsfriheten.

## Ytringsfrihet i lover og regler

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven og internasjonale avtaler som Norge er en del av. Noen ganger må man bruke lover og regler for å straffe ytringer som inneholder for eksempel hat.

Mange land har sensur. Det betyr at myndighetene nekter folk å si det de mener. I Norge står det i Grunnloven at det ikke er lov å sensurere noen på forhånd. Folk har rett til å si det de mener. Etterpå kan staten bruke lover og regler for å straffe folk hvis det de har sagt er ulovlig.

## Ytringsfrihet i Norge

I Norge har vi en fri presse, mange forteller hva de mener om alt mulig og setter ytringsfrihet svært høyt. Situasjonen her er mye bedre enn i mange andre land. Ytringsfriheten står sterkt i Norge.

Det betyr ikke at alle forteller til mange hva de mener om politikk og samfunnet. Forskning viser at det bare er rundt ti prosent av nordmenn som jevnlig gjør dette. Selv om internett og sosiale medier har gjort det enklere å delta i debatter, er det fortsatt mange som aldri gjør det.

Noen er redde for å få ubehagelige meldinger og kommentarer eller kanskje til og med trusler. Undersøkelser viser at særlig sårbare minoriteter lar være å heve stemmen sin fordi det kan bli for



mye hets. Når noen lar være å snakke høyt om hva de mener, blir vi alle mindre opplyste.

Likevel advarer kommisjonen mot å tro at det står dårlig til med ytringsfriheten generelt i Norge. Hat og hets må tas på alvor, men det er heldigvis ikke slike ytringer som det er flest av.

### **Flere må med**

Alle kan komme med meningene sine om politikk og samfunnet på ulike måter. Det kan være i aviser, på tv, i klasserommet eller i kommentarfelt på sosiale medier. Hvis man ytrer seg på steder der mange kan få det med seg, er det en offentlig ytring.

Det er viktig at det er enkelt for folk å delta i offentligheten. Det betyr at vi lett kan finne informasjon og kan bli med i samtaler som er viktige for oss alle. Folk bør få vite om det skjer noe som er viktig for dem. Hvis så mange som mulig bidrar i offentligheten når det er behov for det, har vi en god *ytringsberedskap* i Norge.

Kommisjonen mener at de funksjonsnedsattes ytringsfrihet må bli bedre. Offentligheten må være for alle, og da må vi særlig jobbe for at det er enklere å delta for folk som for eksempel hører dårlig, ikke kan se eller på andre måter trenger at informasjon blir mer tilgjengelig.

Kommisjonen er også bekymret for at noen minoriteter opplever problemer med hets. Hvis mange stemmer forsvinner ut av den offentlige samtalen vår, vil det ødelegge for oss alle.

Derfor foreslår kommisjonen blant annet at det må bli mer opplæring og trening i bruk av ytringsfrihet i skolen. Det bør også lages en nettside der alle kan få råd og hjelp hvis de synes at de har fått ubehagelige meldinger eller kommentarer fra noen.

### **Internett og ytringsfrihet**

Internett er stedet der de fleste bruker ytringsfriheten sin. I Norge har nesten alle internett og bruker det daglig.

I verden i dag snakker vi om tre måter å styre internett på:

Den amerikanske måten: Der er det få lover og regler for nettet, men store private selskaper som Facebook og Google har veldig mye makt.

Den kinesiske måten: Her er det masse sensur. Staten bestemmer hva folk skal få lov til å skrive på nettet og mange blir arrestert når de skriver ting som staten ikke liker. Slik er det i mange land.

Den europeiske måten: Her er det lite sensur fra staten, men myndighetene vil gjerne lage flere lover og regler for hvordan nettet skal fungere.

Framover vil det komme flere nye lover og regler i Europa for at internettet skal bli bedre. Lovene skal blant annet bestemme hvordan for eksempel Facebook og Google skal behandle alle dataene de samler inn fra oss som bruker tjenestene deres.

Når vi legger ut ting på sosiale medier eller søker etter noe på nettet, legger vi igjen mange spor om hvem vi er, hva vi er interesserte i og hvor vi er. Denne informasjonen gir de store selskapene mye makt og de tjener masse penger på dette.

Derfor synes kommisjonen det er fint at det kommer nye lover som tvinger selskapene til å være mer åpne om hva de vet om oss, og som lager grenser for hva de kan gjøre med dataene om oss.

Vi foreslår også å opprette et *Ytringsfrihetsråd* i Norge. Dette rådet skal følge med på hva de store internasjonale selskapene som er viktige for ytringsfriheten vår gjør og hvordan de oppfører seg.

### **Ansvar for ytringer på nett**

Når vi skriver et innlegg i en avis, har avisen ansvar for at det vi skriver ikke er ulovlig. Når vi poster et innlegg på for eksempel TikTok eller Instagram, har vi ansvaret selv. Samtidig kan TikTok eller Instagram selv ta bort innleggene våre hvis de vil, uten å si ifra til oss. Bør det være sånn?

EU lager nye lover for dette nå. Medlemmene i EU ble sommeren 2022 enige om en ny lov som heter DSA. Denne lager nye regler for sosiale medier og andre nettsider der vi kan legge ut innhold. DSA blir etter hvert en lov i Norge også.

Denne loven skal gi flere rettigheter til alle som bruker sosiale medier og få selskapene til å ta mer ansvar:

- Alle skal få rett til å klage på innhold som de synes bør bli fjernet. Men alle skal også ha rett til å vite hvorfor postene deres blir fjernet og kunne klage på dette. Facebook, Instagram og andre får derfor ikke lenger lov til å ta bort ting du har postet uten å si ifra til deg først og forklare hvorfor de har gjort det.
- Alle skal få rett til å vite mer om hvordan de store selskapene jobber og kunne sjekke om de faktisk følger reglene.
- De store selskapene som Facebook, Snapchat og TikTok må finne ut mer om hvilke skader sosiale medier kan ha på folk. Kan for eksempel måten de har laget tjenestene på føre til at ulovlig innhold blir spredd?

Det er bra at vi har sosiale medier. Når disse er blitt så viktige for så mange, er det viktig at det finnes regler for dem. Det er vanskelig å vite hvordan disse reglene vil virke før de har blitt tatt i bruk, men kommisjonen synes DSA virker som et framskritt.

Kommisjonen anbefaler derfor at Norge støtter arbeidet EU gjør med DSA.

### Feilinformasjon

Det er ikke lett å finne ut hva som er sant og usant på nettet. Internett har gjort det lettere å spre løgner, propaganda og feilinformasjon til mange mennesker. Måten sosiale medier fungerer på, gjør at også skadelig informasjon kan spres til mange på kort tid.

Hvis folk ikke kan skille mellom hva som er sant og usant, blir det en stor trussel mot noe av det som ytringsfriheten skal beskytte: Å hjelpe oss å finne ut hva som er sant. Norge har grusomme erfaringer med hva feilinformasjon kan bidra til: De to terroristene som sto bak angrepene 22. juli 2011 og på Al-Noor-moskeen i 2019, hadde begge lest mye feilinformasjon og konspirasjonsteorier på nettet.

Det er vanskelig å lage lover som forbyr folk å skrive og si usanne ting. Slike lover kan fort misbrukes. Ofte er vi ikke enige om hva som er sant. Og hvem skal bestemme hva som er sant og ikke?

Kommisjonen mener det viktigste er at folk blir flinke til å kunne skille mellom sant og usant. Skolen bør jobbe enda mer med å hjelpe alle til å bli kildekritiske. Mediene må faktasjekke det de formidler slik at vi lettere kan stole på det som står der. Det er også viktig å jobbe med å få sosiale medier til å ta ansvar for hva slags innhold som spres. Her kan de nye lovene i EU bli avgjørende.

### Straffbare ytringer

At vi har ytringsfrihet, betyr ikke at alt er lov å si. Mange lover lager grenser for ytringsfriheten. Noen av disse lovene skal sikre at det er trygt å ytre seg. For eksempel kan man bli straffet for å true noen eller drive med det som kalles hensynsløs oppførsel.

Norge har også en lov som forbyr det som kalles hatefulle ytringer. Denne loven brukes for å straffe veldig grove ytringer mot noen minoriteter. Det kan være straffbart hvis man sier noe truende eller svært grovt mot noen på grunn av deres hudfarge, etniske opprinnelse, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatte funksjonsevne.

Kommisjonen mener det er viktig at vi har et forbud mot hatefulle ytringer. Et problem med lovteksten, er at den er vanskelig å forstå. Kommisjonen foreslår derfor å skrive om lovteksten så det blir lettere å skjønne hva som er straffbart å si.

Kommisjonen foreslår også å forandre på to andre lovbestemmelser som gjør det forbudt å bruke skjellsord mot politiet eller andre offentlige tjenestepersoner. For eksempel er folk blitt straffet for å kalle politiet «tulling» og «jævla idiot». Kommisjonen synes det er feil å straffe dette. Vi må alle øve oss i å tåle ytringer vi ikke liker. Det gjelder også politiet.

### Informasjon til alle

En viktig del av ytringsfriheten er at det skal være lett å få informasjon. Vi har derfor mange lover og regler som gir oss rett til å få informasjon om hva myndighetene driver med. Dette kalles innsyn.

I dag kan det være vanskelig å få vite hva som står i myndighetenes dokumenter og brev. Selv om folk har rett til å vite hva som står i dokumentene, er det ikke sikkert de får lov til å se det eller finner ut hvordan de kan få det.

Kommisjonen foreslår at det skal bli lettere å få tak i og lese slike dokumenter og brev. Staten jobber for oss alle. Når ting holdes skjult, er det lett at folk blir mistenkelige og for eksempel begynner å tro på konspirasjonsteorier.

### Frie medier og frie ytringer

Konkurransen om å få folks oppmerksomhet er større enn noen gang. Det er også kampen om inntektene blant mediene. Og hvis mediene ikke tjener penger, får vi ikke gode journalister og medier.

Når faren for å bli feilinformert blir større, er det enda viktigere enn før at vi har gode og pålitelige aviser og medier i Norge.

Vi har mange gode medier i Norge i dag. Kommisjonen mener staten bør fortsette å hjelpe til med å støtte mediene økonomisk. Mediene må selv jobbe for å bli så gode som mulig, så folk stoler på dem. For eksempel mener kommisjonen at de må gjøre det enklere å forstå hva som er journalistikk, og hva som er reklame.

Noen ganger intervjuer mediene mennesker anonymt, fordi det kan være farlig for dem at navnet deres blir kjent. Da må de beskyttes mot å bli avslørt. Det kaller vi kildevern, og kommisjonen mener vi bør ha et veldig sterkt kildevern i Norge.

### Boks 1.1 Shabana Rehmans beste debattråd

Shabana Rehman er stand-up komiker, dramatiker, skribent og medlem av Ytringsfrihetskommisjonen. Hun har laget disse rådene til folk som er med i tøffe debatter:

- Offentligheten tilhører oss alle. Din stemme, uansett bakgrunn, posisjon eller utgangspunkt, er en del av vårt demokrati.
  - Tid og trening gjør deg mer herdet mot kritikk og angrep. Tålmodighet og blikket framover kan hjelpe deg med å heve deg over midlertidige misforståelser.
  - Du kan bli lei deg og såret når du blir kritisert. Det er ikke feil, det er naturlig – du er et menneske. Det er ikke forbudt å føle seg krenket. Men det er ingen unnskyldning for å sensurere andre eller deg selv.
  - Noen har liten respekt og mangler bevissthet for at deres ord kan skade.
  - Du trenger ikke lese alt alle mener om deg. Vær raus med egenomsorg.
- Noen bruker internett som sin personlige søppelkasse. Det har ingenting med deg å gjøre.
  - Det kan bli for mye av det, særlig hvis du er ung. Det kan gjøre noe med selvbildet ditt. Hold på det som er deg og de du vet vil deg vel. Det er lov å ta pauser.
  - Ikke påfør deg mer lidelse enn nødvendig. Det er du som blir syk hvis du overdriver, ikke de som angriper deg.
  - Søk hjelp blant venner, kolleger eller andre som kan bistå, men unngå dem som forteller deg at du er et offer. Å identifisere seg som et offer på heltid gir deg ingenting.
  - Sett grenser, og disse bør være de samme digitalt som i den virkelige verden.
  - Noen debatter tar tid. Noen er forutseende, andre frykter endringer. Vis raushet. Frihet, åpenhet og folkeopplysning finner alltid vei.

### Journalisters sikkerhet

Norge er et av de tryggeste og frieste stedene i verden å være journalist. Men også her kan man bli truet når man gjør jobben sin. Kommisjonen har undersøkt om det bør gjøres mer for å beskytte journalister i Norge. Konklusjonen er at beskyttelsen av journalister i Norge gjennom lover og regler er god i dag.

### Ytringsfrihet i kunsten

Kunst skaper ofte engasjement og debatt. I mange land blir kunstnere angrepet eller fengslet fordi de for eksempel latterliggjør, stiller kritiske spørsmål og utfordrer myndighetene. I Norge har kunstnere heldigvis ytringsfrihet til å lage den kunsten de vil.

Kommisjonen mener likevel det bør gjøres endringer i noen lover for å passe på at politikere ikke kan bestemme hvordan kunsten lages og ser ut. Det må kunstnerne selv få bestemme.

### Ytringsfrihet på jobben

Undersøkelser viser at mange lar være både å si hva de mener om jobben sin og fortelle om ting de vet på grunn av jobben. Det er et problem. Det er

viktig at for eksempel lærere kan si ifra dersom de har ideer til hvordan undervisningen kan bli bedre eller hvordan skolene kan styres bedre.

Kommisjonen kommer med flere forslag til hva som kan gjøres så flere ansatte tør å ytre seg offentlig. Blant annet mener kommisjonen at det må jobbes med ytringskulturen på mange arbeidsplasser. Kultur handler blant annet om hva slags oppfatninger folk har om hva som er greit å si uten å få problemer etterpå.

### Dette er kommisjonens anbefalinger om ytringsfrihet i skolen:

- Kommisjonen mener elever bør lære enda mer om hvordan man kan være kritisk til det man finner på nettet, hvordan man kan finne ut om kildene er troverdige og hva som er sant og ikke.
- I dag får mange skoler besøk fra Den kulturelle skolesekken, som har ulike forestillinger. Kommisjonen mener det også bør lages en Skolesekk for ytringsfrihet som kan besøke skoler og ha kurs og trening i hva ytringsfrihet er, og hvordan man kan bruke den. For eksempel kan elevene få enda mer trening i å diskutere med hverandre, å tørre å ha egne meninger og å tåle å bli motsagt av andre.

- Elevene i skolen bør få lære enda mer om det samiske, om nasjonale minoriteter og andre minoriteter.
  - Særlig de som går på yrkesfag bør få lære enda mer om rettigheter og plikter som handler om ytringsfriheten i arbeidslivet.
-

## Vedlegg 2

# English summary

### Introduction

The current situation for freedom of expression in Norway is very good. In this report, the Freedom of Expression Commission will therefore highlight how we can further develop and strengthen an open and enlightened public discourse. How can we build a good civil defence for tolerance and diversity? What can be done to ensure a broad connection to the public discourse so that we can generate even more diverse participation?

Over the past twenty years, we have experienced a democratisation of the opportunities for freedom of expression, the scope of which is difficult to fathom. Access to information and the opportunities for participation have been revolutionised. At the same time, the technological shift has created new problems. Surveillance, dissemination of misinformation and toxic discourse all challenge freedom of expression.

More sanctions and prohibitions are not the solution to the challenges in the public sphere. A strong and diverse civil society and a sensibly regulated public sphere continue to be the best guarantee of a solid and genuine freedom of expression. Promoting a healthy culture of expression is equally important as safeguarding the legal protection of freedom of expression.

The title of the previous Freedom of Expression Commission in 1999 was derived from the first subsection of Article 100 of the Constitution of Norway: "There shall be freedom of expression." Our title – *Open and enlightened public discourse* – derives from the last subsection of the same Article, known as the infrastructure requirement: "The authorities of the state shall create conditions that facilitate open and enlightened public discourse." How this is to be done in practice is the theme that permeates this report.

The following paragraphs offer a summary of the main points in each individual chapter of the report, followed by a summary of the Commission's recommendations. The Commission unanimously endorses these assessments and recommendations.

### Why we need freedom of expression

Freedom of expression is a human right and is therefore to the benefit of both individuals and society at large. Based on the previous Freedom of Expression Commission's recommendations, the three classic justifications for the value of freedom of expression were in 2004 incorporated into Article 100 of the Constitution of Norway: Freedom of expression is a fundamental right because it contributes to the seeking of truth, the promotion of democracy and the individual's freedom to form opinions.

This Commission agrees with the value of these three justifications but notes that freedom of expression is increasingly the subject of intense debate. The three justifications no longer fully encompass the value of freedom of expression in today's society. Therefore, the Commission highlights tolerance and diversity as supplementary justifications in Chapter Three. Freedom of expression trains our capacity for tolerance; to tolerate opinions that we find objectionable and respond to them using words instead of repression or violence. This is a decisive ability in a diverse society. Considerations for tolerance and diversity imply that freedom of expression needs to be subject to some legal boundaries, in order to protect the dignity of all human beings.

It has not been our mandate to amend the Constitution of Norway; where this justification is laid down. However, the Commission recommends the government to consider adding tolerance and diversity as part of the justification in the now 20-year-old provision.

Traditionally, the justification for freedom of expression has been used as an argument for the absence of regulation. The freest possible public sphere, in which opinions can be challenged, is to ensure the seeking of truth, the promotion of democracy and the individual's freedom to form opinions. This premise is not as unassailable when faced with a new digital public sphere, involving an overload of information, dissemination of disinformation and hate speech. The Commission

believes that the absence of regulation now challenges the values which freedom of expression is intended to protect. There is a need for new regulation of the digital infrastructure that makes up the modern public sphere, rather than increased regulation of expression, per se.

### **The legal framework of freedom of expression**

Freedom of expression is not absolute. It is subject to restrictions when certain conditions are met. In 2020, the Danish Freedom of Expression Commission examined how many restrictions exist in relation to freedom of expression in Denmark, and ended its search with a list of at least 425 statutory provisions.

The Commission has not prepared such a list. However, Chapter Four provides an overview of what legal protection freedom of expression enjoys. The European Court of Human Rights (ECtHR) has over time developed and clarified the protection of freedom of expression in relation to other rights and societal values. The new Article 100 of the Constitution of Norway, which was adopted in 2004, built on the legal developments associated with Article 10 of the European Human Rights Convention (ECHR).

The constitutional protection has a tangible and practical significance. For example, the Norwegian constitutional protection has some unique features, such as a strong protection against prior censorship. This is why the Russian propaganda channels Russia Today and Sputnik were not blocked in connection with the invasion of Ukraine in the winter of 2022. In many other countries where there is no such constitutional ban, residents experienced such prior censorship.

There is also an overview of what might serve as justifications for impinging on freedom of expression, i.e. what limits freedom of expression. Many of these restrictions are common sense, and many are seldom or never discussed in the public sphere. For example, there are more than 200 provisions relating to the duty of confidentiality alone in Norwegian legislation. Other provisions are more familiar and more often discussed in the public sphere, such as the prohibition against hate speech.

### **The status of freedom of expression in Norway**

Freedom of expression has a strong position in Norway. In several international rankings, Norway tops the list: Nowhere else does freedom of the press enjoy better protection, and there are

few places where the value of freedom of expression enjoys greater popular support.

In Chapter Five, the Commission reviews various studies of the conditions for freedom of expression, who participates in the public sphere and what experiences are reported by the public. The studies show that freedom of expression is perceived as having a strong position among Norwegians, although the attitudes become more complex when specific problems are examined.

A small number, about ten per cent of the population, regularly participate in the public sphere with opinions on politics or society. This is a reminder that even though the internet and social media have made it easier for most people to participate, social media is for most people an arena for receiving information and for signalling social belonging through more private expressions.

Studies also show that the most active online debaters, those found in comment sections in newspapers or on social media, are not particularly representative of the population at large. When people are asked why they do not participate, most answer that they simply do not wish to participate in public debates.

There may be several reasons for this. In recent years, a lot of attention has been directed at the various forms of harassment, threats and hate speech online. This chapter reviews various studies of the experiences people have had when using their freedom of expression. The surveys show that a significant minority state that they have experienced various types of unpleasant statements when they have participated in public debate.

The questions posed in these surveys vary, and the way in which terms such as hate speech and insulting behaviour are defined, or whether respondents are even given a definition of the concepts also vary. Therefore, it is not possible to rank what groups in the population experience challenging situations when they express themselves. The studies also provide different answers to questions of whether the situation has worsened in recent years. Nevertheless, there appears to be a clear and worrisome trend where vulnerable minorities in society are subjected to considerable harassment when expressing themselves in public.

In recent years, there has also been a number of debates regarding the possible harmful effects of use of social media. The questions are numerous and complex: Does the use of social media make us addicted and depressed? Is the content that some people immerse themselves in online a

causal explanation per se for why they become radicalised? How widespread are filter bubbles and echo chambers really? Do these contribute to increased polarisation in society?

This chapter provides an overview of a selection of singular studies and meta studies. The main finding is that it is difficult to find definite answers as to how harmful social media might be per se. Research findings differ on links between the use of social media on the one hand, and mental illness, addiction and radicalisation on the other.

There has been a widespread concern that social media create filter bubbles and echo chambers, i.e., that people only receive information from a single type of source and tend to discuss with like-minded individuals, resulting in increased polarisation. Here, the research findings are more nuanced than what is often the case in the public debate. It is more common than one might expect to encounter individuals or sources online with different opinions. In a sense, this conclusion is intuitive: The amount of information and the possibilities for exchanging views is for most people far greater with the internet and social media than it was before.

Studies conducted on polarisation also do not provide a basis for concluding that Norway is becoming increasingly polarised. Here, too, the studies diverge, depending on what is being measured. In any case, Norway is, by all accounts, a less polarised society than the impression given by online comment sections.

The Commission's assessment is that by and large, public discourse in Norway is in good health. Freedom of expression, as a value, has a strong position. For most people, it is much easier to express themselves and participate in public debates than before. There is a wealth of opportunities for receiving information and obtaining knowledge and different opinions, both domestically and internationally. There is a wide range of voices and perspectives in public discourse, also from minority groups. The overall impression is that the public space is more comprehensive and diverse than it was when the previous Freedom of Expression Commission submitted its report in 1999.

However, not everything is positive. Several studies show that there are challenges relating to the occurrence of threats, hate speech and various forms of harassment. If certain voices and perspectives are systematically excluded, this will undermine the open and informed public discourse. This needs to be taken seriously.

At the same time, the Commission warns against an overly negative portrayal of the public sphere. In discussions on and debates surrounding the various studies that map hate speech, harassment and similar acts, one might be left with the impression that all public debate is dominated by hate and incitement. The studies which the Commission has mapped do not form a basis for such a conclusion. The Commission encourages a methodical and conceptually accurate and balanced reflection when experiences with the use of freedom of expression are to be studied. We also make several recommendations for further research.

### **Broad connection to and participation in the public discourse**

If the public discourse is to be open and informed, it needs to have both participants and listeners. A fairly small number participate actively with their own expressions in the public sphere; many only do so a few times over the course of their lives. This is not necessarily a problem.

In the Commission's view, the goal is firstly for as many people as possible to experience a genuine connection to the public sphere. Second, it needs to be facilitated so that different voices are able to be heard, in practice. This is a matter of broad participation in the public sphere.

Chapter Six is based on the concept of broad connection as a basic condition for participation. Such a connection entails that as many people as possible have access to relevant information, that they can connect to and engage in the various issues they believe are important, that they are notified when something is at stake for them, and that they have the resources and opportunities to express themselves when they find it necessary to do so. When society has such prepared citizens, this creates what can be referred to as expression preparedness.

Most people in Norway have a strong connection to the public sphere, even if there are clear differences. Social class, in particular, is an important marker.

Furthermore, the Commission wishes to highlight the situation of persons with disabilities as particularly serious when we underscore the significance of connection. Here, the infrastructure of freedom of expression is not currently strong enough in Norway. If the public sphere is to be accessible to all, it needs to be universally designed, with genuine access to information and opportunities for participation. The goal of univer-



sal design is an inclusive approach to freedom of expression for all. A public sphere that has a low threshold for participation and a high degree of accessibility benefits everyone.

Many also experience clear barriers to participation. The Commission wishes to emphasise the challenges that Sámi peoples and persons belonging to minority groups may experience when they express themselves in the public sphere.

The degree of connection and participation is not solely influenced by the legal frameworks of freedom of expression. Generally, it is more important what is socially acceptable to express, what debates you can manage to engage in and what statements private suppliers accept on their platforms. Such factors shape the public sphere. How the public sphere looks and is perceived, will, in some respects, differ from person to person, but will especially be characterised by what climate for expression is dominant, which, in turn, is connected to the culture of expression; the overarching condition we are all part of creating through what we express and how we do so. Many debates on freedom of expression are in reality debates on how the culture of expression should be.

The Norwegian public sphere has expanded and developed throughout history. The road to what is referred to as rhetorical citizenship, a place as an equal participant in the public discourse, has required battles for various groups; from farmers and tenant farmers to labourers, women and ethnic minorities. The struggle for recognition and such a rhetorical citizenship is important. Today, this is often referred to as identity politics. This concept is increasingly used, controversial and politically charged. However, struggles relating to identity politics have largely expanded the scope of expression in the public sphere. New groups and voices have entered the public sphere and enhanced the awareness of others. The goal of modern struggles relating to identity politics should be to expand the rhetorical citizenship for additional groups, rather than limiting the scope of the public sphere for others.

There are frequent debates on possible circumscription, in the form of what is often referred to as cancel culture and deplatforming. How widespread these phenomena are in Norway is difficult to say for certain. The public sphere should, in principle, be spacious. At the same time, most people operate with boundaries for certain types of speech, and for certain actors and whether they should be given a platform or social acceptance. Where it is appropriate to set the boundaries will

vary from case to case and will be the subject of continuous debates and negotiations in the public sphere – a continuous conversation on how the culture of expression should look.

The development of an inclusive culture of expression is a shared responsibility. Rhetorical citizenship and broad expression preparedness are developed jointly, through groups and organisations, but also with the contributions of individuals. The public discourse in Norway, today, depends on an active and diverse civil society. A viable democracy, including local democracy, is best achieved by means other than coercion.

In order to stimulate this development, the Commission proposes several specific measures. Among these measures are education and training in the use of freedom of expression in schools and a digital assistance portal for individuals experiencing challenging discussions.

### **The internet as infrastructure for freedom of expression**

The most important change since the freedom of expression was last evaluated in Norway in 1999, is that the internet has become the fundamental infrastructure for the exercising of freedom of expression and information. This is the topic of Chapter Seven. 98 per cent of the adult population in Norway has access to the internet. 92 per cent use the internet on a daily basis. Less than half listen to the radio or television daily. Only 22 per cent read printed newspapers.

The democratisation of the actual freedom of expression and, not least, freedom of information via the internet has been formidable. At the same time, a massive commercial and, over time, political development has occurred. In the 1990s, the internet was still regarded as a niche technology and as a free space. In recent years, the degree of online freedom has declined.

It has become common to speak about three models for the internet: At the extremes, we find the American model, where the legal restrictions are few and the power of the private companies is enormous, and the Chinese, where the government censorship determines the frameworks. A global struggle is ongoing between these two models, where authoritarian and semi-democratic states are increasingly inspired by the Chinese model. The third model is the European. Here, government censorship is limited, but the political will to regulate is greater than in the U.S. The development of new laws and regulations for the internet in the EU will also deter-

mine the legal frameworks in Norway in the years to come.

The last time the conditions for freedom of expression were evaluated, scarcely any of the companies that are currently of decisive importance for the functioning of freedom of expression worldwide even existed: Apple, Microsoft, Alphabet (Google), Amazon and Meta (Facebook).

Several of these companies base their activities on a business model where the raw material is the collection of data. This has formed the basis for dystopian analyses about a surveillance capitalism that threatens personal freedom and democracy. For freedom of expression, concerns regarding what is referred to as a chilling effect are particularly prominent: What effect does it have on our willingness to express ourselves when everything we say and do online can potentially be stored and traced back to us? Developments in both private and government data mapping have been formidable in recent years.

A handful of companies also have large stakes in the physical infrastructure, such as internet cables, Wi-Fi networks and data storage. Digitalisation has also resulted in new vulnerabilities and threats. Weather conditions and human error can also interrupt the channels upon which freedom of information and expression depend and paralyse our society. Digital warfare and cyberattacks have become a real threat, including in Norway.

This complex development affects a number of policy areas where questions of regulation are partially beyond the scope of what this Commission has been tasked with addressing. However, they are relevant reminders of the fact that the framework conditions for freedom of expression relate to far more than what one is and is not allowed to say.

Among other things, the framework conditions relate to the physical infrastructure, per se. How is the access to high-speed broadband internet and how does one ensure that those with ownership of internet access do not prioritise some providers over others? This is also matter of security policy and how to protect oneself against digital attacks and online crime without completely sacrificing the data protection and privacy of individuals. Competition legislation is facing new challenges when the new monopolists do not drive up prices, but become big by offering services for free in return for collecting user data. Tax policies have a direct impact on, among other things, Norwegian media companies, which have seen Facebook and Google take over large shares of the advertising market without being taxed on

the actual income from Norway. Furthermore, the regulation of privacy, artificial intelligence and data ownership will also be of significance for actual freedom of expression.

It is in the nature of a report to be problem oriented, and many discussions regarding the impacts of the internet concern problems. Therefore, it is important to remember that the development of the internet has overwhelmingly been positive in relation to the opportunity for most people to receive information and to express themselves. At the same time, the Commission believes there is a need for new regulation of the infrastructure, not least in order to safeguard considerations for the justifications of freedom of expression.

When such regulations are designed, one should be attentive to the regulation paradox: that stricter requirements may end up bolstering the power of the platform companies by formalising their functions and codifying requirements that smaller companies would struggle to observe. Therefore, there is a need for platform pluralism. This should especially be taken into consideration by the authorities when they consider their communication activities.

The power of the global platform companies has to be challenged. This cannot exclusively be solved by way of government regulations and oversight. Vigilance and continuous follow-up are also needed on the part of civil society.

Therefore, the Commission proposes that a Freedom of Expression Council be established in the form of an independent foundation intended to check the activities of the major platform companies and assess the impacts these global companies have on our public discourse and democracy.

### **Responsibility for expression online**

The Internet's absence of boundaries has triggered extensive debates on the liability of intermediaries. To what extent should platforms such as Facebook, Google, or TikTok be liable for what others express on their platforms? Chapter Eight addresses this issue.

The debates not only concern who is legally liable for illegal content. They also relate to whether or not restrictions should be imposed on content that may be harmful to individuals or society, but which is not illegal.

This especially concerns the right of platform companies to create their own rules. In practice, it is these non-statutory regulations that are the most significant for actual freedom of expression. For example, Facebook and Instagram alone

removed more than 20 million expressions relating to COVID-19 in 2021.

Comprehensive statutory regulations that attempt to solve these problems have been in the works in recent years. This chapter provides an overview of the prevailing law in Norway and in the EU, as well as the most important new initiatives in countries that are relevant to examine, in addition to the companies' own content moderation.

The most comprehensive work is occurring under the auspices of the EU through the Digital Services Act (DSA). By all accounts, this will provide complex and innovative guidelines for how social media operates in Norway as well. It is the Commission's understanding that the Act seeks to find solutions to three main challenges for modern social media:

First, users are to be aided out of their state of powerlessness. We will all be given a statutory right to complain about content and to have it removed, but also to receive a justified notification before content is removed, and a right to appeal to an independent body. There will also be a right to be offered content on social media that is not selected based on personal targeting.

Second, the major companies will be forced to grant far more access. New supervisory authorities will have the right to demand necessary information in order to verify whether the biggest companies are complying with the regulatory framework. Researchers will also have a right to increased data access. There will be requirements for transparency among advertisers.

Third; the biggest companies will be forced to consider the harmful effects their products may have on society. These risk assessments are intended to force the companies to consider critically and openly how, among other things, their algorithms may impact risks relating to freedom of expression and the dissemination of illegal content.

The legislation does not grant social media and other types of online platforms editorial responsibility. This is a sensible approach. The transparency and accessibility which online platforms and social media offer has positive aspects that should be preserved. In the Commission's assessment, DSA balances considerations for freedom of expression with the need for legal frameworks in sound manner that offers more rights for users, ensures greater access and addresses potential societal risks. However, this is difficult to assess before the rules have entered into force and been put to use.

The Commission recommends that the work on the introduction of DSA and development of effective national oversight be prioritised. The possibilities for further strengthening of access to and transparency surrounding the platform companies in Norway should be explored. Norway also has the opportunity to influence the companies via the holdings of the Government Pension Fund of Norway.

Legislation cannot be the only solution. The companies that control much of the public discourse, must take responsibility for ensuring personnel that enables them to perform responsible moderation. Those who serve as administrators of online discussion groups in which anything from a few individuals to tens of thousands of people hold discussions, have an important ethical responsibility for the discourse.

This chapter also contains brief accounts and assessments of the challenges relating to anonymity and encryption.

### **Disinformation and misinformation**

Concerns regarding the spread of false information are nothing new, but the internet has made it easier to spread propaganda, lies and misinformation to a larger audience than just a few years ago. The algorithms of social media increase the distribution of the posts that generate the most engagement. This is often beneficial for those who wish to disseminate what is referred to as fake news.

The Commission's mandate uses the term disinformation. This is the theme of Chapter Nine. This concept describes intentional misleading that is spread with the aim to cause harm. Familiar examples include content from what are referred to as troll factories in Russia. Much of the misinformation that is disseminated is not done by organised campaigns intended to influence and mislead. For instance, many of those who shared conspiracy theories about the COVID-19 virus being spread via 5G radiation may have genuinely believed the claims and shared them to warn others.

If people are no longer able to separate fact from fiction, between what is true and false, this represents a serious threat to the values that freedom of expression is intended to safeguard. Disinformation and misinformation can cause democratic, physical and economic harm. Norway has horrific experiences with physical harm through two terrorist attacks that can be linked to the online dissemination of misinformation and conspiracies. There are also several examples of misinformation being used for financial fraud in

Norway. However, no attempts to influence the elections in 2019 and 2021 were detected.

The Commission believes the scale of disinformation that has been uncovered in several countries is cause for concern and increased vigilance in Norway as well. At the same time, it is important to remember that Norway is relatively well equipped. Compared to many other countries, Norway's polarisation is not considerable, its media system is robust and trusted, and the critical media understanding is strong. These are some of the factors that studies have found to be of major significance in terms of how vulnerable a country is to disinformation.

Overall, the Commission believes that democratic preparedness must be built of measures that can strengthen people's critical sense, media knowledge and the informed public discourse. This should primarily occur by further developing the infrastructure of freedom of expression in Norway. The education and media systems are especially important.

New laws that prohibit or censor false statements are not the answer. Statutory regulation of truth is problematic. International cooperation on regulating platforms on which falsehoods are disseminated is more sensible. The same applies to transparency regarding the platform companies handling of misinformation and mechanisms for dissemination.

There may be a need for enhanced preparedness and coordination at the state level in order to be equipped against disinformation, as part of hybrid warfare. Among other things, the Norwegian Government has proposed to make it punishable to cooperate on influence operations with foreign intelligence services. In this connection, the Commission emphasises that preciseness and clear frameworks are crucial to avoid such penal provisions having an unwanted chilling effect on freedom of expression.

### **Punishable speech**

The Constitution of Norway allows for freedom of expression to be restricted by law. Some restrictions on certain statements are necessary in order to safeguard the freedom of expression for others, as well as fundamental rights and societal values. It should be safe to express oneself, and there are limits as to what an individual should have to tolerate and be subjected to. Thus, there are prohibitions, for instance, against serious stalking and harassment. Chapter Ten discusses relevant penal provisions

which are, among other things, intended to safeguard freedom of expression.

The terrorist attack on 22 July 2011 is an unparalleled example of an attack on freedom of expression in Norway. This terrorist murdered Workers' Youth League members because of their political beliefs and engagement. There are also other examples of physical attacks that can be directly linked to expression in Norway. A relatively small but measurable share of the population report that they have been subjected to threats based on their expressions.

Statements that fall in the grey area between what is legal and illegal, or that is not or should be illegal, may create challenges. This especially applies in relation to harassing or unpleasant statements directed at individuals.

Section 185 of the Norwegian Penal Code, which prohibits hate speech, provides protection for specified minorities. This provision is intended to protect both minorities and society at large against hate that may occur in society if hate speech against these groups is allowed to spread. At the same time, the threshold for what constitutes punishable speech must be high. Statements must be what the courts refer to as qualified insulting in order to be punishable. The penal provision has been the subject of a great deal of discussion, despite it being used to a lesser extent than, e.g., the provision concerning harassing conduct.

It is difficult to find answers as to what effect the penal provision actually has on the scope of hate speech. The provision constitutes a protection for vulnerable minorities, has an important symbolic function, and it recognises that certain groups are especially vulnerable. Norway has a human rights obligation to protect against hate speech in its criminal law. Therefore, the Commission believes the penal provision ought to remain in place.

Among the objections to the protection under criminal law against hate speech are the claims that it has a chilling effect, may entail a criminalisation of opinions, and that it is subjective. The Commission has discussed these objections but does not find any indications that the penal provision should be repealed. However, it is crucial that the protection is limited to specific minorities. A further expansion of the grounds of discrimination may result in a protection for all becoming a protection for none. Furthermore, it is a real dilemma that the penal provision is largely used regarding unconsidered and highly derogatory statements and rarely affects the potentially most dangerous statements by well-spoken ideologues.

A key problem with the penal provision is that it is difficult to understand. The Commission presents proposals for amendments to the wording in order to make the statutory text more comprehensible and to clarify what is actually punishable. This does not entail a desire to change the threshold for what is punishable. Furthermore, the Commission recommends supporting organisations that are working actively on countermeasures, and to explore alternative forms of punishment.

A related question is whether an explicit prohibition should be introduced against racist organisations in Norway. Racist ideology is fundamentally contrary to the justifications for freedom of expression. Organised racism is an active opposition to both diversity and tolerance. The Norwegian Penal Code currently contains several provisions that may cover racist organisations for criminal acts. Furthermore, there has recently been a strengthening of the Penal Code which may cover the most aggravated cases of organised dissemination of hate speech. In the Commission's assessment, the Penal Code provides sufficient protection against harmful effects that may be inflicted on vulnerable groups in society by racist organisations.

Two other penal provisions that raise questions of fundamental importance for freedom of expression are Sections 156 and 265. These provisions criminalise the use of abusive language against public officials or what is referred to as particularly exposed occupational groups. The Commission believes it is questionable that abusive language, per se, can be punishable. Words such as *tulling* [fool], *jævla idiot* [bloody idiot] and *kålorm* [caterpillar] are recent examples of speech that has been punished when directed at the police.

Freedom of expression should offer us practice in tolerance; to tolerate statements that we strongly dislike. The Commission recognises that certain occupation groups have a particular need for protection of the performance of their occupation. However, there should be a certain threshold as to what statements should be considered punishable. Therefore, the Commission proposes to amend the wording in these sections so that the threshold for what is punishable is raised.

### **The right to information**

An open and informed public discourse not only requires the freedom to express oneself and to be able to receive expressions; it also requires the opportunity for people to have access to informa-

tion. The right to information, or right to demand information, is the topic of Chapter 11. This is something other than freedom of information, which is a freedom to receive all types of speech. A right to demand information concerns the right to information that someone possesses, either by way of access to documents from the public administration or by following court proceedings or meetings at elected bodies. This falls under what is referred to as principle of public access to official records.

The Nordic countries, including Norway, are often considered to be role models in Europe with respect to ensuring the general public's right to access to documents relating to the government's activities. In Norway, the principle of public access to official records is safeguarded under the Constitution and under several other acts, of which the Norwegian Freedom of Information Act is clearly the most important. The tool *Einnsyn* [joint publication service for central and local government] is unique internationally and makes it easy for everyone who wishes to access public documents. In recent years, the right to access has been further strengthened through decisions in the Supreme Court of Norway and the European Court of Human Rights (ECtHR).

Although the starting point is good, several studies and experiences show that the right to access does not function as well as it should. Some of the challenges are due to the design of the statutory provisions: The rules regarding the duty of confidentiality are many and convoluted and the exceptions to the rules are not always in accordance with the general public's right to demand information. The Norwegian Freedom of Information Act is also difficult to practice and enforce. For example, it does not contain any time limit for the processing of demands for access. The rule regarding the practice of public access is non-mandatory, which means that the assessments are often not realised. Furthermore, breaking the law also has no legal consequences. The statutory right to access in criminal case documents also has several weaknesses.

These challenges are also due to practice: The fact that provisions intended to ensure transparency and the preservation of documents are regularly broken, that demands for access are delayed in controversial cases, and that the duty of confidentiality is at times stretched too far, are just a few indications of this.

This is not necessarily a case of deliberate opposition to transparency in the public administration. Processing demands for access may be

perceived as a challenging supplementary task. Technological lags render archiving and process of access cumbersome. The technological infrastructure in the courts is especially lagging behind. Several studies also show that uncertainties relating to the regulatory framework and fears of making mistakes limit access.

In this chapter, the Commission proposes several amendments to the legislation in order to strengthen the right to access and the principle of public access to official records in practice, both in the public administration and in the judicial system. There is also a need for better training in the public administration, to eliminate expenses for bodies wishing to connect with Einnsyn and to ensure better technological equipment in the courts.

### Free media and free expression

The editor-controlled, journalistic media form a key part of the infrastructure for freedom of expression. Chapter 12 addresses the conditions and special rights for the media, including the right of reporting and the protection of sources. The media also have special obligations, including through their editorial responsibility and the Code of Ethics of the Norwegian Press.

Since the last time freedom of expression was evaluated, the framework conditions for the media have changed significantly. Competition for people's attention has increased, and Norwegian media compete not only with one another, but also with content and content providers worldwide. The battle for revenue has especially impacted the newspaper industry. The advertising market has largely been taken over by Facebook and Google.

At the same time, many of the gloomy predictions about the Norwegian media industry have not materialised. This industry continues to be profitable; circulation figures are on the rise; media pluralism is good and digitalisation has enabled new journalistic methods and forms of presentation.

This is occurring in a landscape in which anyone can disseminate news and we have less control over who the sender is and what criteria have formed the basis for the dissemination of information. When the risk of being misinformed or overwhelmed by information increases, it is even more important to have a strong selection of edited and quality assured media with which a large share of the population is engaged.

This is ensured, among other things, through the schemes for media funding. The Commission

does not address these arrangements in detail, but instead emphasises the importance of having a well-functioning media policy. Media funding entails obligations: It is important that the media listen to criticism and work systematically to live up to their own ideals regarding responsibility, fact checking and more.

Furthermore, attention should be directed at the risk of uniformity of content in the media, including as a result of more concentrated ownership and exchange of materials. The growth of supplementary niche media contributes to strengthening pluralism and countering blind spots.

It is important that the media reflects different minority groups in society, both in terms of diversity in coverage and in hiring. Regarding the latter point, the Norwegian Broadcasting Corporation (NRK) recruitment efforts may serve as a model. NRK is key for several reasons: A strong and independent public broadcaster is important for democracy and to ensure access to quality assured information independent of class and economic status. At the same time, NRK's strong position in the Norwegian media market entails some dilemmas. For instance, NRK has become an unreasonably large competitor to other news media.

The Commission encourages a follow-up of the Media Pluralism Committee's recommendation to strengthen NRK's formal independence. In this connection, the independence of NRK Sápmi should also be evaluated.

Trust in the media depends on a clear separation between editorial content and commercial interests. There are especially challenges relating to labelling of what is referred to as content marketing. The industry should take the risk of loss of trust caused by confusion of advertising and editorial contents more seriously.

Since it is, in any case, possible to advertise in other, web-based channels through video, the Commission cannot see that the current prohibition against political TV advertising and life stance advertising appears to be an appropriate measure any longer. Therefore, the Commission believes this prohibition should be repealed.

The Commission has especially evaluated the protection of sources. Protection of sources is crucial in order for society to gain access to important information. A lack of safeguarding of the anonymity of sources may have a chilling effect on the willingness of sources to go to the media. In turn, this will have major consequences for the media's role as watchdog and for society's need

for information. Strong protection of sources is therefore necessary. The Commission believes that the current legislation safeguards this protection but recommends better training and knowledge building, both in the media and among civil servants.

### **Safety and self-censorship in journalism**

Nowhere else on earth is it safer or freer to be a journalist than in Norway. However, here too, journalist may be threatened when performing their social mandate.

Chapter 13 addresses safety and self-censorship in journalism in Norway. Studies conducted on the scope of threats and harassment of journalists do not form a basis for concluding that this is a widespread problem. However, as in many other studies, there is little distinction between threats and what is referred to as insulting behaviour, harassment, offensive language or similar, when people are asked what they have experienced.

Therefore, the Commission requisitioned a set of questions for the annual media survey of 2021. This survey confirms and nuances the situation: There is little to indicate that the safety of most journalists in Norway is threatened. Ten per cent respond that they have received threats. Far more state that they have been subjected to negative characterisations or scolding over the phone.

Journalists belong to an occupational group with considerable power in society. They must therefore accept that there will be reactions to what they disseminate. Threats must be taken seriously. The Commission's assessment is that the current safety of journalists in Norway is generally good. Furthermore, available documentation does not indicate that threats or harassment result in a significant degree of self-censorship. The Commission's assessment is also that the legal protection of the safety of journalists is good, given the current threat assessment. Threats and violence against journalists are prioritised by the Norwegian Prosecuting Authority. This is how it should be.

### **Freedom of expression in the arts**

Controversies relating to freedom of expression often have their origin in the arts. In Norway, there are also frequent debates regarding art and freedom of expression. In the summer of 2021, the Freedom of Expression Commission found itself in the midst of one such debate.

Chapter 14 addresses what the mandate refers to as artistic freedom of expression. The term itself is not without controversy. In principle, art does not have its own type of freedom of expression. However, over time, the ECtHR has amassed a fairly comprehensive body of case law that sets the boundaries for when artistic expression should enjoy special protection.

Art possesses unique functions as expression. For instance, art can open the public sphere for statements on private matters. Art can express intimate and human experiences in ways journalism and science are incapable of doing. Furthermore, art can explore morals and ethics in a unique fashion.

Because art can challenge boundaries and authorities, artists are also vulnerable in many parts of the world. In Norway, freedom of expression for artists is well protected. Surveys have confirmed that artists also believe this to be the case. Nevertheless, surveys indicate that there are concerns among artists regarding the level of conflict and tone in the public discourse.

As with the media industry, technological developments have also changed the framework conditions for the arts. Digitalisation has offered new opportunities to extend the reach of art and to receive art. This has caused considerable concern, partly due to the income base, concentration of power and copyright.

Freedom of expression in the form of freedom from legal interventions must be accompanied by genuine possibilities for expression for the artists. What is referred to as the infrastructure requirement in the Constitution of Norway is key for the arts. The Commission recommends that this should be embedded in the Norwegian Culture Act and emphasises the significance of a well-developed and broadly accessible infrastructure for art and culture.

The arm's length principle is intended to ensure that the arts are free of political governance. This principle, too, should be codified. This will strengthen the formal independence of art and cultural institutions and will thereby represent a strengthening of freedom of expression in the arts.

At the same time, there are relevant questions regarding how arm's length manifests itself internally in artistic communities. Artist organisations appoint members to several of the committees that allocate funds. These communities are often small. Those who award funds and those who apply for funds tend to know one another. This may contribute to a weak culture of independence



### Box 2.1 Shabana Rehman's best debate advice

Shabana Rehman, a member of the Freedom of Expression Commission, has been active in the Norwegian public sphere for more than twenty years as a stand-up comedian, playwright and writer. The Commission asked her to give her best advice to others who wish to contribute to the public debate.

- The public sphere belongs to all of us. Your voice, regardless of your background, position or starting point, is a part of our democracy.
- Time and practice make you better equipped to handle criticism and attacks. Patience and a future-oriented approach can help you rise above temporary misunderstandings.
- You may become upset and hurt when you are criticised. This is not wrong; it is natural – you are a human being. It is not against the law to feel insulted. However, it is no excuse for censoring others or yourself.
- Some people have little respect and lack awareness of the fact that their words may cause harm.
- You do not need to read everything everyone is thinking about you. Be generous with your self-care.
- Some use the internet as their own personal waste bin. This has nothing to do with you.
- It may become too much, especially if you are young. It can affect your self-image. Retain what you know to be you and those you know wish you well. You are allowed to take breaks.
- Do not inflict more suffering on yourself than necessary. It is you who will become ill if you go too far, not those who are attacking you.
- Seek help from friends, colleagues or others who can assist, but avoid those who tell you that you are a victim. Identifying yourself as a victim on a full-time basis is of no benefit to you.
- Set limits, and these should be the same digitally as in the real world.
- Some debates take time. Some people have foresight, others fear change. Be generous. Freedom, transparency and public information always find a way.

and a low level of acceptance for critical discussion within artistic communities. Political opinions or ideological guidelines should not determine who is able to participate in debates or who is able to perform their art.

#### Freedom of expression in working life

Employees are protected by the same freedom of expression that applies outside of working life. This applies to employees and managers, whether they are working in the public or private sector. The conditions for expressing oneself in working life concern many. If people refrain from expressing information and opinions they possess or hold by virtue of their work, this is a loss to both the public debate and to society's access to information. Therefore, Chapter 14 is devoted to freedom of expression in working life, despite this not being part of the Commission's mandate.

It is disconcerting when research, surveys and commentary provided to the Commission indicate that any employees and professionals self-censor or refrain entirely from participating in the public debate, and that this development is moving in the

wrong direction, where a growing number of employees consider the conditions for freedom of expression to be poor.

The reasons for the use of freedom of expression not functioning as well as they should in working life may be manifold: Culture of expression is a key term. One common denominator of surveys is that critical statements are perceived as being unwelcome. Established norms and practice – the culture – does not facilitate public criticism. Employees in both the private and public sector are expected to express themselves in such a way that they do not threaten the reputation of their employer. The emergence of communication strategies and ethical guidelines is perhaps intended to improve the conditions, but may in many cases have a limiting effect on the willingness to express oneself. Professionalisation of communication activities may have the same effect. The duty of loyalty is often perceived as being more comprehensive than it actually is. At the same time, culture is not the be-all and end-all. Job security is also important in order for employees to be able to experience genuine freedom of expression.

The Commission believes it is important to address the uncertainty that is prevalent among both managers and employees regarding where boundaries are drawn for employees' freedom of expression and its limitations. Uncertainty creates a culture of caution whereby employees who may have important contributions to make to the public debate, and who also wish to contribute, refrain from doing so for fear of making a misstep. Formal and informal reactions to employees making public statements have a negative impact on the culture of expression.

The Commission presents several recommendations on how the conditions can be improved. There is a need for systematic work on the culture of expression through several measures. The Norwegian Working Environment Act should be specified in order to clarify the duty of employers to facilitate a good climate of expression. The Ethical Guidelines for the Public Service should be revised. Finally, the Commission proposes a separate expression code for managers and employees.

---

**Vedlegg 3****Oversikt over innspill**

Oversikt over personer som har gitt innspill til eller hatt møter med kommisjonen i løpet av arbeidet, i kronologisk rekkefølge.

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
09.06.2020	Timothy Garton Ash	professor i European Studies	Oxford University	Ytringsfrihetens lange linjer	Innledning og samtale
02.09.2020	Flemming Rose	forfatter og journalist		Møte med den danske ytringsfrihetskommisjonen	Innledning og samtale
02.09.2020	Jacob Mchangama	direktør	Tankesmien Justitia	Møte med den danske ytringsfrihetskommisjonen	Innledning og samtale
02.09.2020	Jonas Christoffersen	advokat	Tidl. direktør Institut for Menneskerettigheter	Møte med den danske ytringsfrihetskommisjonen	Innledning og samtale
17.09.2020	Gunnar Skirbekk	professor emeritus i filosofi	Universitetet i Bergen	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
17.09.2020	Kristin Høgdahl	seniorrådgiver	Norges institusjon for menneskerettigheter	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
17.09.2020	Helge Rønning	professor emeritus i medievitenskap	Universitetet i Oslo	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
17.09.2020	Maria Fuglevaag Warsinska-Varisi	filmskaper, journalist og fotograf		Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
17.09.2020	Diis Bøhn	Tidl. seniorrådgiver	LO	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
17.09.2020	Hans Stenberg-Nilsen	jurist	Pensjonert, tidligere bl.a. høyesterettsadvokat	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
17.09.2020	Ørnulf Røhnebak	jurist, lagmann	Sekretariatsleder for 99-kommisjonen	Møte med Ytringsfrihetskommisjonen fra 1999	Innledning og samtale
18.09.2020	Jon Wessel-Aas	advokat	Bl.a. leder for Advokatforeningen	Lojalitet og ytringsfrihet i arbeidslivet	Åpent møte i Harstad, i samarbeid med bl.a. UiT
25.09.2020	Marianne Knudsen		Stopp hatprat	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Henriette Nielsen	politisk rådgiver	Uloba	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Stian Innerdal	nestleder interessepolitisk avdeling	Norges Blindforbund	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Hildegunn Fallang	interessepolitisk rådgiver	Hørselshemmedes landsforbund	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Gagan Chhabra	doktorgradsstipendiat	OsloMet	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Eli Knøsen	fagdirektør	Likestillings- og diskrimineringsombudet	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Elisabeth Frantzen Holte	interessepolitisk rådgiver	Norges Døveforbund	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Tove Linnea Brandvik	forbundsleder	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Line Skåtøy	styreleder	Unge funksjonshemmede	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Camilla Kvalheim	ansvarlig redaktør	TV BRA	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Bergljot Gjelsvik	psykolog og forsker		Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Lars Ødegård	spesialrådgiver	Norges Handikapforbund	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Live Kroknes Berg	faglig leder	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Randi Ødegaard	styreleder	Norsk Nettverk for Down syndrom	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte
25.09.2020	Berit Vegheim	daglig leder	Stopp Diskrimineringen	Nedsatt funksjonsevne	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
12.10.2020	Jon Helgheim	politikker	Fremskrittspartiet	Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
12.10.2020	Nina Hjerpset-Østlie	samfunnsdebattant og initiativtaker bak oppropet om å fjerne strl. § 185		Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
12.10.2020	Hans Fredrik Marthinussen	jusprofessor	Universitetet i Bergen	Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
12.10.2020	David Spilde	filmprodusent		Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
12.10.2020	Linda Noor	daglig leder	Minotenk	Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
12.10.2020	Rune Berglund Steen	leder	Antirasistisk Senter	Hatytringer og ytringsfrihet	Debattmøte i Bergen i regi av Mino.Jur og kommisjonsmedlem Sarah Zahid
13.10.2020	Hallvard Moe	professor i medievitenskap	Universitetet i Bergen	Foredrag om Informerte borgere-prosjektet	Foredrag og spørsmålsrunde
13.10.2020	Jostein Gripsrud	professor i medievitenskap	Universitetet i Bergen	Foredrag om diverse arbeider om offentlighetens historie	Foredrag og spørsmålsrunde
13.10.2020	Anders Johansen	professor i medievitenskap	Universitetet i Bergen	Foredrag om retorisk medborgerskap	Foredrag og spørsmålsrunde
14.10.2020	Jan Fridthjof Bernt	professor emeritus i juss	Universitetet i Bergen	Informasjonsfrihet/innsyn	Foredrag og spørsmålsrunde
14.10.2020	Christoph Trattner	forsker og forskningsleder	MediaFutures: Research Centre for Responsible Media Technology & Innovation	Diverse forskningsprosjekter	Innledning og samtale

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
14.10.2020	Olav Hjertaker	daglig leder	Web64	Presentasjon av Storyboard	Innledning og samtale
14.10.2020	Maria Amelie	direktør	Factiverse	Presentasjon av faktasjekkverktøy	Innledning og samtale
22.10.2020	Shoshana Zuboff	professor emerita i filosofi	Harvard Business School	Presentasjon av boka Overvåkingskapitalismens tidsalder	Åpent møte i samarbeid med bl.a. kommisjonen
02.11.2020	Trond Idås	rådgiver	Norsk Journalistlag	Journalistsikkerhet	Innledning og samtale med undergruppe i kommisjonen
18.11.2020	Tor Olav Grøtan	seniorforsker	Sintef	Studie om desinformasjon under valget i 2019	Innledning og samtale
18.11.2020	Kristoffer Egeberg	redaktør	Faktisk.no	Omfang av falske nyheter i Norge	Innledning og samtale
30.11.2020	Ingrid Rosendorf Joys	generalsekretær	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Basim Ghozlan	styremedlem	Muslimsk Dialognettverk	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Ervin Kohn	forstander	Det Mosaiske Trossamfund	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Dag Nygård	spesialrådgiver	Norges Kristne Råd	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Britt Thoresen		Bahá'i-samfunnet	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Faisal Suhel		Ahmadiyya Muslimsk Trossamfunn Norge	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Arnfinn Pettersen	seniorrådgiver	Human-Etisk Forbund	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Gurmail Singh Bains		Gurduara Sri Guru Nanak Dev Ji (sikhisme)	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Vijay Kalsi		Sanatan Mandir Sabha (hinduisme)	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
30.11.2020	Berit Hustad Nilsen	pressekontakt	Brunstad Christian Church	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
30.11.2020	Hans Rossiné	kommunikasjonssjef	Den katolske kirke	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
03.12.2020	Sofia Rana	leder	Rødts antirasistiske- og minoritetspolitiske utvalg	Hva er forskjellen på hat og ytringsfrihet?	Debatt i Bodø i regi av Lytring og kommisjonsmedlem Anki Gerhardsen
03.12.2020	Magnus Vanebo	student	Kunsthøgskolen i Oslo	Hva er forskjellen på hat og ytringsfrihet?	Debatt i Bodø i regi av Lytring og kommisjonsmedlem Anki Gerhardsen
16.12.2020	Mina Haugen	rådgiver	NIM	Juridiske rammer	Arbeidsmøte med kommisjonsmedlemmer
16.12.2020	Anine Kierulf	spesialrådgiver	NIM	Juridiske rammer	Arbeidsmøte med kommisjonsmedlemmer
16.12.2020	Vilde Tennfjord	rådgiver	NIM	Juridiske rammer	Arbeidsmøte med kommisjonsmedlemmer
14.01.2021	Mani Hussaini	Ap-politiker og samfunnsdebattant		Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Jacob Aasland Ravndal	postdoktor	Senter for ekstremisme-forskning (C-REX)	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Sindre Bangstad	sosialantropolog og forsker	Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning (KIFO)	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Ánde Somby	forsker og førsteamanuensis	Det juridiske fakultet på UiT – Norges arktiske universitet	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Hanne Bjurstrøm	likestillings- og diskrimineringsombud	Likestillings- og diskrimineringsombudet	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Ingjerd Hansen	seniorrådgiver	Oslo politidistrikt	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Monica Lillebakken	politioverbetjent	Oslo politidistrikt	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte



Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
14.01.2021	Kai Spurkland	politivadokat	Oslo politidistrikt	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Jon Wessel-Aas	advokat og leder i Advokatforeningen	Advokatforeningen	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Torunn Højdahl	seniorrådgiver	Sekretariatet for konfliktrådene	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Rune Berglund Steen	leder i Antirasistisk Senter og forfatter	Antirasistisk senter	Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Carl Müller Frøland	idéhistoriker, forfatter og en av initiativtakerne bak oppropet om å fjerne strl. § 185		Hatefulle ytringer	Innspillsmøte
14.01.2021	Nadine Strossen	tidl. president for American Civil Liberties Union (ACLU).	American Civil Liberties Union (ACLU).	Hatefulle ytringer	Samtale med kommisjonen
15.01.2021	Kjetil Jakobsen	professor i historie	Nord Universitet	Ytringsfrihetens historie	Innledning og samtale
03.02.2021	Petra Wikström	public Policy-direktør	Schibsted	Digital Services Act	Samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
03.02.2021	Einar Hålien	konsernredaktør	Schibsted	Digital Services Act	Samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
16.02.2021	Alf Butenschøn Skre	statsadvokat	Riksadvokaten	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale
16.02.2021	Katharina Rise	førstestatsadvokat	Riksadvokaten	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale
16.02.2021	Knut Erik Sæther	assisterende riksadvokat	Riksadvokaten	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale
16.02.2021	Eva Sund	kommisarie, ansvarlig for politiets oppføring av demokratibrott	Politiet i Sverige	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale
16.02.2021	Roger Berg	assisterende sjef	Politiets sikkerhetstjeneste	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale
16.02.2021	Øyvind Økland	jurist	Politiets sikkerhetstjeneste	Hatefulle ytringer	Innledning og samtale

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
02.03.2021	Andam Aziz	aktivist	Kurdisk Demokratisk Samfunnssenter	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Lisa Esohel Knudsen	rådgiver	Minotenk	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Isa Maline Isene	styreleder	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Inge Alexander Gjestvang	leder	Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Elisabeth Thoresen	aksjonsleder	AAP-aksjonen	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Lea Mariero	leder	Press	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Cemal Knudsen Yucel	leder	Ex-Muslims of Norway	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Ingalill Sandal	nestleder/styremedlem	LIM (Likestilling, integrering, mangfold)	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Bente Lund Jacobsen	eldreombud	Eldreombudet	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Tor Bernhard Slaathaug	medlem	Stiftelsen Rettferd	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
02.03.2021	Khalid Salimi	direktør	Melahuset	Bred deltakelse i det offentlige ordskiftet	Innspillsmøte
03.03.2021	Paul Chaffey	statssekretær	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Digital Services Act	samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
09.03.2021	Finn Myrstad	fagdirektør	Forbrukerrådet	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innspillsmøte
09.03.2021	Jan Henrik Mjønes Nielsen	juridisk seniorrådgiver	Datatilsynet	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
09.03.2021	Tore Tennøe	direktør	Teknologirådet	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innspillsmøte
09.03.2021	Marianne Neraal	politisk sjef	Facebook Norge	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innspillsmøte
09.03.2021	Christine Sørensen	politisk sjef	Google Danmark og Norge	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innspillsmøte
09.03.2021	Natali Helberger	professor i Information Law	University of Amsterdam	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innledning og samtale
09.03.2021	David Kaye	professor i juss	Tidl. FNs spesialrapportør for ytringsfrihet	Ytringsfrihet og ansvar på nettet	Innledning og samtale
16.03.2021	Camilla Hålien Johansen	mangfolds- og radikaliseringskoordinator	Sørøst politidistrikt	Sian-demonstrasjon	Kommisjonsleder og sekretariatsleder fulgte politiets forarbeid til og håndtering av demonstrasjon
22.03.2021	Christophe Deloivre	direktør	Reporters Without Borders	Nettregulering, journalistikk med mer	Samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
22.03.2021	Camille Grenier	project Manager	Forum for Information and Democracy	Nettregulering, journalistikk med mer	Samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
14.04.2021	Deeyah Khan	filmskaper og tidligere FN goodwill-ambassadør for kunstnerisk ytringsfrihet		Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Tore Slaatta	hovedforfatter av rapporten Kunstnere vurderer ytringsfrihet – 2020	TSL Analytics	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Jan Lothe Eriksen	daglig leder	Safemuse	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Heidi Austlid	administrerende direktør	Den norske Forleggerforening	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Eirik Bø	leder i foreningens ytringsfrihetsutvalg	Den norske Forleggerforening	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Kristine Karåla Øren	forbundsleder	Norske Dansekunstnere	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
14.04.2021	Morten Gjelten	direktør	Norsk teater- og orkesterforening	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Marianne Kleven	forbundsleder	Norske Filmregissører	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Knut Alfsen	forbundsleder	Norsk Skuespillerforbund	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Monica Boracco	leder	Dramatikerforbundet	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Heidi Marie Kriznik	leder	Den norske Forfatterforening	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Anders Hovind	nestleder	Creo	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Arne Vestbø	generalsekretær	Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
14.04.2021	Ruben Steinum	styreleder	Norske Billedkunstnere	Ytringsfrihet, kunst og kultur	Innspillsmøte
16.04.2021	Iris Boyer	Senior Policy Manager	World Wide Web Foundation	Internettregulering mm	samtale med kommisjonsleder og sekretariatsleder
19.04.2021	Jostein Hamberg	seniorrådgiver	Politidirektoratet	Statistikk	Møte med kommisjonsleder og sekretariat
19.04.2021	Liv Hilde Birkelund	seniorrådgiver	Politidirektoratet	Statistikk	Møte med kommisjonsleder og sekretariat
20.04.2021	Arne Jensen	generalsekretær	Norsk Redaktørforening	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Svein Stølen	rektor	Universitetet i Oslo	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Charlotte Haug	lege og forsker		Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Jonas Bals	rådgiver	LO	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Kai Øivind Brenden	2. nestleder	Norsk Sykepleierforbund	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Lars Mamen	prosjektleder	Fair Play Bygg Oslo	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Per Wenneberg	avdelingsleder	Caritas	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Sigve Bolstad	forbundsleder	Politiets Fellesforbund	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
20.04.2021	Hanne Harlem	sivilombud	Sivilombudet	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Jens Garbo	politisk rådgiver	Utdanningsforbundet	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Kristine Wendt	elektriker	Caverion	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Tor Ingebrigtsen	lege og forsker		Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Elin Ørjasæter	dosent	Høgskolen Kristiania	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Sissel Trygstad	forsker	Fafo	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Christin Bergan	seniorrådgiver	Arbeidstilsynet	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
20.04.2021	Ole Erik Almlid	administrerende direktør	NHO	Ytringsfrihet i arbeidslivet	Innspillsmøte
27.05.2021	Kjersti Thorbjørnsrud	forsker	Institutt for samfunnsforskning	Fritt Ords monitorprosjekt om ytringsfrihet	Innledning og samtale
27.05.2021	Kari Steen-Johnsen	forsker	Institutt for samfunnsforskning	Fritt Ords monitorprosjekt om ytringsfrihet	Innledning og samtale
27.05.2021	Audun Fladmoe	forsker	Institutt for samfunnsforskning	Fritt Ords monitorprosjekt om ytringsfrihet	Innledning og samtale
15.06.2021	Dagfinn Høybråten	kommisjonsleder	Sannhets- og forsoningskommisjonen	Samisk ytringsfrihet	Erfaringsutveksling
15.06.2021	Liss-Ellen Ramstad	sekretariatsleder	Sannhets- og forsoningskommisjonen	Samisk ytringsfrihet	Erfaringsutveksling
15.06.2021	Cathrine Baglo	sekretariatsmedarbeider	Sannhets- og forsoningskommisjonen	Samisk ytringsfrihet	Erfaringsutveksling
23.06.2021	Stein Olav Henrichsen	direktør	Munchmuseet	Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Morten Traavik	kunstner		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Are Søberg	«sløseriombudsmannen»		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Magnus Vanebo	student	Kunsthøgskolen i Oslo	Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Marvin Halleraker	illustratør		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
23.06.2021	Reidar Fuglestad	direktør	Sørlandets kunstmuseum	Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Hege Knarvik Sande	generalsekretær	NOKU (Norsk kulturforum)	Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Marcus Mosele (Kamelen)	rapper		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Øystein Stene	forfatter		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Ina Bache-Wiig	kunstner		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
23.06.2021	Cecilie Nissen	billedkunstner		Ytringsfrihet og kunst	Innspillsmøte
02.09.2021	Jørgen Wathne Frydnes	daglig leder	Utøya AS	Demokratiarbeid	Omvisning og innføring i demokratiarbeidet på Utøya
02.09.2021	Ingrid Aspelund	Head of Youth Section	Det Europeiske Wergelandsenteret	Demokratiarbeid	Innføring i demokrati- verkstedet på Utøya
02.09.2021	Eskil Pedersen	tidl. AUF-leder		Netthets, radikaliserings mm	Samtale med kommisjonen
22.09.2021	Sebastian Schwemer	førsteamanuensis	Universitetet i Oslo/ Universitetet i København	Digital Services Act	Bakgrunnsamtale med sekretariatsleder
23.09.2021	Rune Fjellheim	tidl. direktør	Sametinget	Samiske innspill om ytringsfriheten	Innspillsmøte
23.09.2021	Hanne Svinsås Magga	initiativtaker	Facebook-gruppen «Dokumentér samehetsen»	Samiske innspill om ytringsfriheten	Innspillsmøte
23.09.2021	Nils Johan Eira	doktorgradsstipendiat	Samisk høyskole	Samiske innspill om ytringsfriheten	Innspillsmøte
23.09.2021	Ketil Lenert Hansen	professor i helsevitenskap	Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	Samiske innspill om ytringsfriheten	Innspillsmøte

Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
23.09.2021	Tom Moring	forsker, journalist, professor		Samiske innspill om ytrings- friheten	Innspillsmøte
23.09.2021	Anna Sunna	leder	The Association of Sami Journalists	Samiske innspill om ytrings- friheten	Innspillsmøte
05.10.2021	Pål Wien Espen	direktør	Nasjonal kommunikasjons- myndighet	Digital Services Act mm	Bakgrunnssamtale med sekretariatsleder
06.10.2021	Olav Torvund	professor i juss	Institutt for privatrett, UiO	Digital Services Act	Bakgrunnssamtale med sekretariatsleder
12.10.2021	Ola Mestad	professor i juss og tidl. utvalgsleder	Universitetet i Oslo/ Etikkinformasjonsutvalget	Åpenhetsloven	Samtale med kommisjons- medlemmer og sekretariatsleder
15.10.2021	Håvard Lundberg	partner	Analyse&Tal	Sosiale medier-forskning	Presentasjon av analyser for sekretariat
15.10.2021	Ingvild Endestad	partner	Analyse&Tal	Sosiale medier-forskning	Presentasjon av analyser for sekretariat
20.10.2021	Morten Dalsmo	konserndirektør	Sintef digital	Teknologi og ytringsfrihet	Innledning og diskusjon
20.10.2021	Maria Bartnes	avdelingsleder	Sintef software engineering etc	Teknologi og ytringsfrihet	Innledning og diskusjon
20.10.2021	Andrea Vik Bjarkø	forsker	Sintef software engineering etc	Teknologi og ytringsfrihet	Innledning og diskusjon
20.10.2021	Tobias Dahl	forsker, prosjektleder	Sintef/Techwell	Teknologi og ytringsfrihet	Innledning og diskusjon
20.10.2021	Leo Pekkala	leder Media Education	KAVI (National Audiovisual Institute)	Kritisk medieforståelse	Innledning og diskusjon
20.10.2021	Daniel Schofield	forsker, nestleder utdanning	Institutt for pedagogikk og livslang læring, NTNU	Kritisk medieforståelse	Innledning og diskusjon
21.10.2021	Jon Atle Gulla	leder og forsker	NorwAI/NTNU	Språklæring/kunstig intelligens	Innledning og diskusjon



Dato	Innleder	Tittel	Organisasjon	Tema for innledning	Type møte
21.10.2021	Özlem Özgöbek	førsteamanuensis	Institutt for datateknologi, NTNU	Anbefalingsalgoritmer og falske nyheter	Innledning og diskusjon
21.10.2021	Astrid Rasch	forsker og prosjektleder	Trondheim Analytica, NTNU	Ytringskultur på sosiale medier	Innledning og diskusjon
18.11.2021	Henrik Nordtun Gjertsen	bygdepolitisk nestleder	Norges Bygdeungdomslag	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Isak Andersson	representant	Fylkeskommunale ungdomsråd, Oslo	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Agnes Nordvik	medlem	Ungdommens ytringsfrihetsråd	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Tobias Remmen Pettersen	representant	Fylkeskommunale ungdomsråd, Nordland	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Siri Espe	rådgiver	Unge funksjonshemmede	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Vincent Mainardi	leder	Hyperion	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
18.11.2021	Signe Margarete Krüger Birks	representant	Elevorganisasjonen	Barn og unges ytringsfrihet	Innspillsmøte
30.11.2021	Berit Hagen Agøy	generalsekretær Mellomkirkelig råd	Den norske kirke	Ytringsfrihet, tro og livssyn	Innspillsmøte
03.12.2021	Ida Aalen	forfatter av boka Sosiale medier		Sosiale medier-forskning	Innledning og diskusjon
03.12.2021	Magnus Hoem Iversen	forfatter av boka Sosiale medier		Sosiale medier-forskning	Innledning og diskusjon
25.01.2022	Knut Olav Åmås	direktør	Fritt Ord	Ytringsfrihet generelt	Innledet under kommisjonsmøte
22.03.2022	André Støylen	direktør	Sparebankstiftelsen	Ytringsfrihet generelt	Innledet under kommisjonsmøte

# Norges offentlige utredninger 2021

**Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring  
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021  
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene  
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

**Finansdepartementet:**

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2021: 4 Norge mot 2025  
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling  
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

**Kulturdepartementet:**

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Ahmed Falah

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 08/2022