



Deres ref:  
22/4619

Vår ref:  
ASTO/ONYH

Dato: 24. januar 2023

## **HØRINGSSVAR: Ytringsfrihetskommisjonens utredning – NOU 2022:9**

### **1. Innledning**

Vi viser til høringssak om Ytringsfrihetskommisjonens utredning med opprinnelig frist 16. januar 2023. Utredningen er omfattende og NRK har fått utsatt fristen til 31. d.s.

Ytringsfrihetskommisjonen konkluderer i sin oppsummering med at det overordnet står godt til med det offentlige ordskiftet i Norge, og at ytringsfriheten står sterkt som verdi. NRK deler denne oppfatningen. Som kommisjonen påpeker, underbygges vurderingen også av en rekke internasjonale analyser med fokus på demokratiutviklingen og ytringsfrihetens vilkår i verdens land. Norge har i en årrekke vært rangert i toppen av disse indeksene. Samtidig som det overordnede bilde er positivt, må det erkjennes at det også er utfordringer, bl.a. med trusler, hatefulle ytringer og sjikane rettet særlig mot sårbare minoriteter, samt desinformasjon og falske nyheter m.m. som særskilt fremmes gjennom sosiale medier. Utviklingen internasjonalt er dessverre også en påminnelse om at ytringsfrihetens sterke stilling i Norge ikke er noe vi kan ta for gitt. Det kreves en kontinuerlig innsats for å opprettholde og styrke ytringsfriheten.

Kommisjonen har blant annet stilt seg følgende spørsmål: Hvordan videreutvikle og styrke en åpen og opplyst offentlig samtale? Hvordan bygge et godt sivilforsvar for toleranse og mangfold? Hvordan sikre en bred tilknytning til det offentlige ordskiftet? NRK mener dette er gode spørsmål og utgangspunkt for de undersøkelsene, vurderingene og forslagene som kommisjonen redegjør for i utredningen.



Mediene har som kjent en sentral rolle når det gjelder å ivareta og styrke ytringsfriheten. I tillegg til den klassiske oppgaven til mediene som består i å bringe frem informasjon av allmenn interesse og være en offentlig vaktbikkje overfor maktfaktorer i samfunnet, er det viktig at mediene bidrar til å koble befolkningen på samfunnet og demokratiet. I dagens samfunn, med informasjonsoverflod og desinformasjon, falske nyheter mv., er de redaktørstyrte mediene oppgave som garantist for formidling av troverdig og kvalitetssikret informasjon, viktigere enn noensinne. Redaktørstyrte medier som arbeider i tråd med presseetikkenes prinsipper, bidrar til å demme opp for desinformasjon mv. Utfordringen er imidlertid å sikre befolkningens tilgang og bruk av slike medier i konkurransen med andre medieplattformer og informasjonskanaler. Vi deler også her vurderingene i utredningen og er glad for at kommisjonen understreker at en sterk, uavhengig og samlende allmennkringkaster er viktig for samfunnet, for å gi folk flest grunnlag for en bred tilknytning til det offentlige ordskiftet og for å demme opp for desinformasjon og feilinformasjon.

Overordnet vil NRK si at Ytringsfrihetskommisjonen har utarbeidet en god og grundig utredning med mange gode forslag. I hovedtrekk, og med de forbehold som fremkommer nedenfor, støtter NRK således kommisjonens vurderinger og forslag.

NRK vil nedenfor knytte noen kommentarer til deler av utredningen – både områder som omhandler mediens rolle/arbeidsvilkår generelt og de særskilte forslag som omhandler NRK og NRK Sápmi.

## 2. Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår å sørge for bedre opplæring av offentlige ansatte i innsynsretter og å ta inn krav om konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsretter og offentleglova i statlige tildelingsbrev. NRK støtter dette. Vår erfaring er at kunnskapsnivået om loven er svært varierende i offentlig forvaltning. Tilsvarende gjelder forståelsen for hvor viktig det er å legge til rette for at mediene kan ivareta sin vaktbikkje-rolle, og kunnskap om mediens særskilte rett til innsyn etter EMK artikkel 10 også på områder som ikke er omfattet av offentleglova.

Kommisjonen foreslår videre å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova på flere områder. Blant annet foreslås det å utvide lovens virkeområde slik at virksomheter som utfører viktige samfunnsoppgaver omfattes av loven. NRK støtter dette. Det bør være samfunnets legitime krav på innsyn som er avgjørende, ikke selve organiseringen av virksomheten. Slik loven nå fungerer, åpner den for at virksomheter til dels kan organisere seg på en måte som gjør at man faller utenfor offentleglovas virkeområde. Et eksempel til illustrasjon her er Bodø pensjonskasse som etter



innsynskrav gjorde organisasjonsendringer og deretter mente de var unntatt offentleglova<sup>1</sup>.

Kommisjonen nevner konkret følgende eksempler der det kan være gode grunner for å styrke innsynsretten: Virksomheter som utfører viktige oppgaver i samfunnet, så som helse-, sosial-, utdannings- og energitjenester, virksomheter som mottar betydelig statsstøtte som kultur- og idrettsinstitusjoner, og den offisielle delen av det kongelige hoff. NRK støtter forslaget.

Kommisjonen foreslår videre å lovfeste krav til tidsfrist for behandling av innsynskrav, samt at det gis konkret veiledning i loven om hva som er legitime grunner for å fravike fristen. Også dette støtter NRK. Vi vil imidlertid påpeke at det er vel så viktig å fastsette en tidsfrist for klageorganet. Vår erfaring er at klageorganet ofte bruker svært lang tid på å behandle en klage. I enkelte tilfeller tar det mange måneder.

Kommisjonen foreslår også å omgjøre offentleglovas merinnsynsregel i § 11 fra en *kan*-regel til en *plikt*-regel, slik at merinnsyn *skal* utøves dersom hensynet til innsyn i det konkrete tilfellet veier tyngre enn behovet for unntak. I lovforslaget konkretiseres interesseavveiningen ved hjelp av de kriteriene som EMD har lagt til grunn for innsynskrav etter EMK artikkel 10. NRK støtter dette. Forslaget er i tråd med NRKs uttalelse i flere tidligere høringssaker der vi har tatt til orde for en norsk bestemmelse som tydeliggjør den rett til innsyn som mediene har etter rettspraksis knyttet til EMK artikkel 10, jfr. blant annet NRKs to høyesterettsavgjørelser på dette området: Rt-2013-1290 og Rt-2015-1467.

Kommisjonen foreslår konkret følgende bestemmelse offentleglova § 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.*

Det er bra at annet ledd i den foreslåtte bestemmelsen bruker de terskelkriteriene som er lagt til grunn etter rettspraksis fra EMD. Vi mener det i tillegg bør presiseres i for-

---

<sup>1</sup> <https://www.nrk.no/norge/bodo-pensjonskasse-gar-til-sak-mot-staten-for-slippe-unna-innsynskrav-fra-nrk-1.15271693>.



arbeidene at denne bestemmelsen om plikt til å gi innsyn, kun gjelder for mediene og andre med tilsvarende vaktbikkjefunksjon, jfr. praksis fra EMD.

Forslaget til endring i offentleglova § 11 må sees i sammenheng med kommisjonens forslag om å lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven etter en konkret vurdering. Også det lovforslaget er utformet i tråd med retten til informasjon etter EMK artikkel 10. NRK støtter forslaget til unntak fra taushetsplikten. Vi mener en slik bestemmelse er viktig for å bringe de norske lovbestemmelsene i overensstemmelse med EMK artikkel 10 og rettspraksis tilknyttet denne. NRK vil her utdype begrunnelsen for vårt syn:

Når det gjelder innsynskrav fra mediene, foreligger det etter EMK en plikt til å foreta en konkret vurdering av de relevante hensyn - også der det er snakk om innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Selv om den store hovedregelen er at det ikke skal gis innsyn i opplysninger som etter nasjonal rett er klassifisert som taushetsbelagte, kan det etter en slik vurdering i den konkrete saken likevel foreligge plikt til å gi mediene innsyn. Som Ytringsfrihetskommisjonen også er inne på, har det norske lovverket svært mange taushetspliktsbestemmelser. Disse er ofte utformet svært generelt og omfattende. Videre er det ikke i taushetspliktsbestemmelsene lagt opp til noen vurdering av sakens allmenne interesse, og de fleste bestemmelsene er da også utformet før gjeldende rett om medienes innsynsrett etter EMK artikkel 10 ble utviklet.

Når det gjelder innsynskrav fra mediene, er det følgelig ikke slik at nødvendighetsvilkåret i EMK artikkel 10 bortfaller fordi lovgiver i nasjonal rett har foretatt en avveining på et generelt plan da man vedtok bestemmelser om taushetsplikt. Uavhengig av hva som følger av nasjonal lovgivning, må det foretas en konkret nødvendighetsvurdering i det enkelte tilfellet. I motsatt fall ville nasjonale myndigheter kunne fravike kravene i EMK ved å fastsette nasjonale lovbestemmelser. Som illustrasjon kan det vises til EMDs storkammeravgjørelse STOLL v. SWITZERLAND fra 2007, se blant annet avsnitt 110:

*Press freedom assumes even greater importance in circumstances in which State activities and decisions escape democratic or judicial scrutiny on account of their confidential or secret nature. The conviction of a journalist for disclosing information considered to be confidential or secret may discourage those working in the media from informing the public on matters of public interest. As a result, the press may no longer be able to play its vital role as “public watchdog” and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected.*

Etter sveitsisk rett var det ulovlig å publisere konfidensiell informasjon og journalisten var i nasjonale domstoler ilagt bot for dette. Selv om det var snakk om konfidensiell/hemmeligstempelt informasjon, måtte det foretas en konkret nødvendighetsvurdering.

Det kan videre vises til EMDs avgjørelse GÎRLEANU v. ROMANIA fra 2018. Her var en journalist dømt i nasjonale domstoler for å ha delt hemmeligstemplede dokumenter med andre journalister. EMD kom til at det forelå brudd på artikkel 10 fordi nasjonale domstoler ikke hadde avveid de relevante interesser i nødvendighetsvurderingen – se dommens avsnitt 95:

*“Moreover, although the applicant invoked the guarantees provided by Article 10 of the Convention (see paragraph 31 above), the courts did not appear to weigh, in the circumstances of the case, the interests in maintaining the confidentiality of the documents in question over the interests of a journalistic investigation and the public’s interest in being informed of the leak of information and maybe even of the actual content of the documents.”*

Vi viser også til EMDs avgjørelse N.Š. v. CROATIA fra 2020. Saken gjaldt en person som hadde uttalt seg til mediene om en rettstvist knyttet til hvilke familiemedlemmer som skulle ha ansvaret for et barn som hadde mistet sine foreldre. Vedkommende ble dømt i nasjonale domstoler for å ha brutt taushetsplikten, blant annet fordi hun hadde avslørt barnets identitet. EMD kom til at det forelå brudd på artikkel 10. Domstolen understreker at selv om det er snakk om taushetsbelagte opplysninger, må man foreta en konkret vurdering av de relevante hensyn og om informasjonen kan bidra til å belyse en sak av allmenn interesse. Det er følgelig ikke tilstrekkelig bare å konstatere at de nasjonale taushetspliktsbestemmelsene er brutt. Man må foreta en vurdering og se om ytrings- og informasjonsfriheten i det konkrete tilfellet får gjennomslag overfor taushetsplikten.

På denne bakgrunn mener NRK det er viktig med en bestemmelse som åpner for at det kan gjøres unntak fra taushetsplikt etter en konkret vurdering dersom det er mediene eller noen med tilsvarende vaktbikkje-funksjon som ber om innsyn, jf. EMK artikkel 10. Samtidig bør det i forarbeidene gis føringer for når det kan være aktuelt å benytte en slik bestemmelse og hvor mye som i det konkrete tilfellet skal til. Som nevnt vil nok dette være en relativt snever unntaksbestemmelse.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår følgende bestemmelse i forvaltningsloven § 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.*

NRK vil foreslå at det i samsvar med EMDs praksis tas inn følgende tillegg som her er understreket:

*Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger etter en forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre med tilsvarende rolle som mediene.*

Vi legger til at vi er usikre på om formuleringen i bestemmelsens annet punktum er heldig: *Deling kan nektes dersom bearbeiding av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningsorganet.* (Vår understrekning.)

Det er opplyst av kommisjonen at formuleringen er ment å speile EMDs praksis om at opplysningene må være «ready and available». EMD har lagt til grunn at kravet om «ready and available» ikke er til hinder for at myndighetene kan påføres å slette taushetsbelagte opplysninger og således til en viss grad bearbeide dokumentene. I Ytringsfrihetskommisjonens forslag går imidlertid ut på at det i enkelte tilfeller kan gis innsyn i opplysninger som etter intern norsk rett er taushetsbelagt. Tillegget i annet ledd blir derfor noe misvisende. NRK fremmer derfor et alternativt forslag som i større grad tydeliggjør den konkrete vurderingen myndighetene er forpliktet til å gjøre dersom mediene har bedt om innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Vårt forslag lyder:

*Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger etter en konkret forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre med tilsvarende rolle som mediene. I forholdsmessighetsvurderingen skal sakens allmenne interesse veies opp de hensyn som i den konkrete saken taler mot å gi innsyn.*

Kommisjonen foreslår videre å utrede en ny og uavhengig klageinstans for avslag på innsyn. NRK ser at det å etablere en slik felles klageinstans kan ha flere fordeler, blant annet gjøre innsynsretten mer effektiv og få saksbehandlingstiden ned. Slik NRK ser det, vil en lovbestemt tidsfrist for klageorganet langt på vei forbedre någjeldende klageordning, og vi ber derfor om at dette også vurderes. En fordel med dagens ordning er at klageorganet som regel har god kjennskap til det fagområdet det er bedt om innsyn i.

Et annet forslag fra kommisjonen er at det gjøres en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt, og at bestemmelsene analyseres opp mot den internasjonale rettsutviklingen på området. NRK mener dette er et godt forslag. Som kommisjonen trekker frem, inneholder lovgivningen over 200 bestemmelser om taushetsplikt. Dette er straffesanksjonerte bestemmelser som må antas å medføre at det skal svært mye til før det vurderes unntak fra bestemmelsene. I tillegg er bestemmelsene som nevnt ofte utformet svært generelt og før gjeldende rett om medienes innsynsrett etter EMK artikkel 10 ble utviklet.

Kommisjonen foreslår videre å styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter ved å følge opp forslagene i professor Aarlis utredningen om innsyn i straffesaksdokumenter fra 2021. NRK mener dette er et viktig og riktig forslag. Vi viser her også til NRKs høringsuttalelse om utredningen.<sup>2</sup>

I Norge har vi i nyere tid sett flere svært alvorlige tilfeller som viser hvor viktig det er at også rettssystemet blir ettergått, og at mediene har et kritisk søkelys også på retts-systemet og hvordan det fungerer, jf. blant annet Baneheia-saken, Birgitte Tengs-saken og saken omtalt av NRK Brennpunkt i programmet «Drapet i akebakken». Skal mediene kunne ivareta sin viktige oppgave på dette samfunnsområde, må det legges til rette for størst mulig grad av innsyn. NRK ser samtidig at det ofte også foreligger viktige personvern- og etterforskningshensyn som må ivaretas, og at disse ofte vil føre til at det ikke kan gis fullt innsyn. Forslagene som professor Aarli har fremmet i utredningen om dokumentoffentlighet i straffesaker, tar imidlertid høyde for disse hensynene.

Som redegjort for i Aarlis utredning, er det tidligere laget flere utredninger og forslag som ikke er fulgt opp. NRK vil derfor understreke at vi mener forslagene er viktige og ber om at disse nå følges opp. Dagens regler er innholdsmessig og teknologisk utdaterte og de gir i liten grad allmennheten/mediene rett til innsyn. Man er overlatt til et tjenestemannsskjønn som varierer og ofte heller ikke praktiseres i samsvar med EMK artikkel 10. Reglene er dessuten fragmenterte og vanskelig tilgjengelige. De er spredt utover mange forskjellige lover/forskrifter og er i stor grad ikke i samsvar med gjeldende rett eller gjeldende praksis. Rettskildebildet er således svært komplekst og vanskelig å ha oversikt over. Dagens innsynsregler for så vidt gjelder mediene, er heller ikke i samsvar med rettspraksis etter EMK artikkel 10.

Et annet forslag fra kommisjonen er å oppdatere reglene om fotoforbud i domstolsloven. Kommisjonen mener det bør utformes en teknologinøytral bestemmelse som gir et mer treffende uttrykk for terskelen for å gjøre unntak enn dagens bestemmelse. De viser her til Aarlis utredning.

NRK er enig i at det bør foretas en oppdatering av reglene om fotoforbud i domstolene, slik at terskelen for å gjøre unntak fra forbudet senkes for bedre å gjenspeile dagens praksis. Som påpekt i vår høringsuttalelse til Aarlis utredning, støtter NRK forslaget om å fjerne kravet om «særlige grunner» for å tillate opptak/fotografering, samt å utvide hjemmelen for å tillate opptak/fotografering til å gjelde for alle rettsmøter – ikke bare hovedforhandlinger. Dette er langt på vei i samsvar med praksis i dag.

---

<sup>2</sup> <file:///C:/Users/n11807/Downloads/H%C3%B8ringssvar%20NRK%20-%20Dokumentoffentlighet%20i%20straffesaker%2022.08.2022.pdf>

NRK støtter imidlertid ikke forslaget om at forbudet i § 131a også skal gjelde i sivile saker. NRK kan ikke se at det foreligger vektige hensyn for å gjøre innskrenkning av offentlighetsprinsippet på dette området. Vi viser her igjen til NRKs høringssvar til Aarlis utredning.

Endelig understreker kommisjonen at arbeidet med å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene må prioriteres. Det har lenge vært lovbestemt at det skal gjøres opptak av hoved- og ankeforhandlinger. NRK mener det er uholdbart at domstolene ikke får oppfylt denne plikten som følge av manglende teknisk utstyr. Justismord-sakene som har vært avdekket i nyere tid, viser med all tydelighet hvor viktig det kan være å ha mulighet til å ettergå alle deler av rettssystemets behandling av enkeltsaker.

### 3. Frie medier og frie ytringer

#### 3.1 Innledning

Ytringsfrihetskommisjonen behandler i kapittel 12 prinsippet om frie og uavhengige medier og frie ytringer som premiss for åpne og sunne demokratier. I kapitlets fem første avsnitt gir kommisjonen en fremstilling av det norske mediemarkedets utvikling, og de redaktørstyrte medienes rammebetingelser, plikter og rettigheter. I avsnitt 12.6 redegjør kommisjonen så for egne vurderinger og forslag til tiltak.

NRK deler i det store og hele kommisjonens beskrivelse av utviklingen, medienes rolle og rammevilkår. Vi vil innledningsvis særskilt uttrykke støtte til kommisjonens uttalelser om viktigheten av å sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold. Mangfoldet er en forutsetning for et levende og velfungerende demokrati. Myndighetene har derfor et særskilt ansvar for å legge til rette for et robust mediesystem gjennom gode og langsiktige rammevilkår. En slik forpliktelse kan utledes også av infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 sjette ledd.

Før vi kommenterer kommisjonens anbefalinger knyttet til medienes rettigheter og plikter, er det grunn til kort å kommentere et særskilt forhold fra nyere internasjonal utvikling: Etter at Ytringsfrihetskommisjonen avsluttet sitt arbeid, har EU-kommisjonen lagt frem et forslag til en egen rettsakt med formål å sikre frie og uavhengige medier i EU. Forslaget er fremmet som en forordning med tittelen *European Media Freedom Act*, og vil med all sannsynlighet få direkte relevans også for Norge. Forslaget støtter i stor grad opp om diverse anbefalinger om ytringsfrihet, mediemangfold og allmennkringkasting som er vedtatt av Europarådet de siste tyve år. Etter NRKs syn er dette anbefalinger som må anses som relevante og viktige retningslinjer, uavhengig av EU-kommisjonens forslag. Vi ser at departementet følger arbeidet som skjer i EU og vil for ordens skyld



bare oppfordre til at det videre arbeidet med å følge opp Ytringsfrihets-kommisjonens utredning også ses i sammenheng med den internasjonale utviklingen. Vi viser for øvrig til NRKs høringsuttalelse til European Media Freedom Act, datert 16. november f.å.

I det følgende vil vi først behandle Ytringsfrietskommisjonens forslag til tiltak for å styrke kildevernet og de generelle anbefalinger som kommisjonen har rettet mot mediene. Forslagene om å utrede NRKs og NRK Sápmis organisasjon og eierskap behandler vi særskilt i punkt 4 og 5 nedenfor.

### 3.2 Kildevern

Kommisjonen foreslår opplæring av offentlig ansatte i kildevern og ytringsfrihet, herunder å gjennomføre kursing i hvordan man kan gjenkjenne en kildevernssituasjon og hvilke regler som da gjelder. Videre foreslås at det innhentes og samles mer kunnskap om praktisering av kildevernet og særlig praksis rundt etterforskning av kilder som har bidratt anonymt med informasjon til mediene.

NRK støtter forslaget. For det første er det nok begrenset kjennskap hos offentlige myndigheter om kildevernreglene og hvor strengt de praktiseres. For det andre gjenspeiler ikke de norske reglene i tilstrekkelig grad gjeldende rettstilstand - som i stor grad er utviklet gjennom rettspraksis fra EMD knyttet til EMK artikkel 10. For det tredje vil myndighetenes inngrep i kildevernet kunne innebære en uopprettelig skade og alvorlig nedkjølende effekt på ytringsfriheten selv om domstolene i ettertid slår fast at inngrepet var ulovlig.

Det er i denne forbindelse relevant å vise til den såkalte Rolfsen-saken (Rt-2015-1286), der PST ransaket og beslagla materiale hos en dokumentarfilmskaper, og der Høyesterett i ettertid kom til at sikkerhetstjenesten handlet i strid med kildevernet. Statsadvokat Jan Glent uttalte da til NTB at det ikke ville gjort noen forskjell dersom det var journalister i en større redaksjon som satt på et slikt materiale. Han ville angivelig gitt klarsignal til PST for å gå inn og ransake i større mediehus på samme måte. Se blant annet: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/pzW0G/embetsleder-forsvarer-beslag-av-rolfsens-videofiler>

NRK mener det er behov for å endre de norske lovbestemmelsene for at disse skal uttrykke rettsregler som samsvarer med rettspraksis fra EMD. Endringene er også nødvendig for å tydeliggjøre bestemmelsene for de myndigheter som i praksis skal forvalte regelverket, og derved hindre brudd på kildevernet. Slike saker behandles ofte under tidspress der den enkelte ansatte hos eksempelvis politi og påtalemyndighet har begrenset mulighet til å sette seg inn i rettspraksis, langt mindre rettspraksis fra EMD. Skaden på de interesser som kildevernet skal ivareta, vil som nevnt allerede ha inntrådt når eksempelvis tvangstiltak er iverksatt. Det er derfor viktig med klare lovbestemmelser som tydelig gir uttrykk for gjeldende rettstilstand og de relevante vurderingskriteriene.

Her er også grunn til å peke på at man i disse sakene ofte må til Høyesterett for å få en riktig avgjørelse og for at de langsiktige konsekvensene av inngrep i kildevernet skal vektas tilstrekkelig. Eksempelvis mente både politi, påtalemyndighet, PST,

Spesialenheten for politisaker og underinstansene at det var tillatt å gjøre inngrep i kildevernet i de to siste kildevernsakene som Høyesterett har behandlet (Rt-2013-1290 og Rt-2015-1286). Høyesterett kom i begge sakene til motsatt resultat. Disse sakene dokumenterer i seg selv behovet for tydeliggjøring av regelverket. NRK viser her for øvrig til vårt hørings svar av 15. februar 2019 i hørings saken om endring av reglene om kildevern<sup>3</sup>.

Kommisjonen foreslår også at det i utredningsinstruksen inntas krav 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. Kommisjonen presiserer i denne forbindelse at man i vurderingene særlig bør være «oppmerksom på faren for en nedkjølende effekt, ikke minst for mediene og deres kilder»<sup>4</sup>.

Kommisjonen peker på at politi, påtalemyndighet, PST og Etterretningstjenesten de siste årene har fått stadig flere og utvidede fullmakter til å føre kontroll med og overvåke fortrolig kommunikasjon både for forebyggende, etterforskende og sikkerhetsmessige formål.

NRK mener kommisjonens forslag er et svært viktig og etterlengtet tiltak. Vi har i en årrekke sett eksempler på at det fremmes lovforslag som berører kildevernet, men uten at kildevernet er kommentert eller vurdert i høringsnotatet. I de saker der kildevernet er omtalt, er det ofte gjort svært knapt og på en måte som viser begrenset innsikt i kildevernets rettslige status i dag.

NRK har i flere sammenhenger påpekt at det samlede presset mot kildevernet er stort og stadig økende, og det er vanskelig å overskue både de rettslige og faktiske muligheter for inngrep i kildevernet. Vi mener det derfor er på høy tid å innta et i utredningsinstruksen om plikt til å vurdere nye tiltak opp mot ytringsfriheten og kildevernet.

### 3.3 Anbefalinger rettet mot mediene

#### *Mangfold i tema- og kildevalg*

Kommisjonen uttaler at mediene bør jobbe mer aktivt for mangfold i redaksjonene og i tema- og kildevalg. NRK er enig i at dette bør være et mål for mediene.

NRK har for egen del gjennomført et arbeid med å kartlegge mulige redaksjonelle blindsoner (både tematisk og geografisk) for å identifisere temaer som kan være underdekket av oss. Arbeidet har ledet til flere redaksjonelle satsinger, og bl.a. er opprettelsen av en egen klimaredaksjon resultatet av en slik analyse.

---

<sup>3</sup><file:///C:/Users/n11807/Downloads/Kildevern.StraffeprosesslovenMfl.H%C3%B8ring.NRK.20190215.pdf>

<sup>4</sup> Se side 130 i utredningen

Når det gjelder kildevalg er det mange redaksjoner i NRK som fører en løpende oversikt over kildebruk, blant annet redaksjonene i Dagsnytt 18 og Nyhetsmorgen. Dette gjør det enklere å jobbe målbevisst med å øke mangfoldet i kildeutvalg. Vi er opptatt av å løfte fram nye stemmer og spaltister i samfunnsdebatten, blant annet gjennom prosjektet P3 Mening<sup>5</sup>.

For øvrig setter vi pris på at kommisjonen trekker frem NRKs langvarige og systematiske rekrutteringsarbeid som et forbilde.

#### *Åpenhet om redaksjonelle valg, faktasjekker og egne feil*

Kommisjonen anbefaler redaksjonene å utvise større åpenhet om eierforhold, stoffutvekslingsavtaler og være tydeligere om egne feil.

NRK mener anbefalingene er gode. Åpenhet rundt mediernes eierskap og avtale-relasjoner bidrar til økt tillit. For NRKs del er eierskapet åpent og kjent for allmennheten. Vi har ikke faste stoffutvekslingsavtaler med andre nasjonale medier, men internasjonalt med de nordiske allmennkringkasterne gjennom Nordvisjonssamarbeidet og med medlemmene av EBU; Den europeiske allmennkringkastingsunionen. Dette fremgår blant annet av vårt offentlige allmennkringkastingsregnskap.

Det er også vår holdning at åpenhet om feil bygger tillit. NRK bruker nå mer plass på å publisere faktasjekker enn tidligere, både ved hjelp av prosjektene Faktisk.no og Faktisk verifiserbar og gjennom egne, redaksjonelle faktasjekker. I det daglige journalistiske arbeidet har vi skjerpet oppmerksomheten om viktigheten av å være åpen og konkret i kildehenvisninger til opplysninger vi publiserer. Når vi tar redaksjonelle valg som vi ser at publikum kan ha spørsmål til, skjer det oftere at vi også publiserer informasjon om de redaksjonelle dilemmaene og avveiningene sakene reiser (f.eks. «Derfor velger NRK å ikke identifisere den tiltalte i Tengs-saken»). Gjør vi feil, skal disse rettes og publikum informeres på en tydelig måte.

#### *Opplæring og kunnskapsbygging om kildevern*

Kommisjonen anbefaler redaksjonene å sikre kontinuerlig opplæring og kunnskapsbygging om kildevern internt, også opp mot ny teknologi.

NRK støtter kommisjonens anbefaling og er enig i at dette er et viktig ansvar og internt arbeid for mediene. Vi har bl.a. utarbeidet en egen digital kildevernplakat for redaksjonelle medarbeidere<sup>6</sup> Utfordringen er imidlertid at det på dette området skjer en

---

<sup>5</sup> Se eksempelvis: [p3.no » MENING: – Dette er til alle som gruer seg til julemiddagen](https://p3.no/nyheter/2019/11/14/mening-til-alle-som-gruer-seg-til-julemiddagen)

<sup>6</sup> [Etikk, kildevern og sikker journalistikk – Portalen \(nrk.no\)](https://portalen.nrk.no/etikk-kildevern-og-sikker-journalistikk)



rivende og kontinuerlig teknologisk utvikling, og det er derfor viktig å sørge for et løpende arbeid i redaksjonene for å bygge og vedlikeholde kunnskap og bevissthet om hvordan kildevernet kan ivaretas. Det er i særskilt grad viktig i de redaksjoner som arbeider med nyheter og undersøkende journalistikk.

#### 4. Om NRKs uavhengighet og eierskap

Ytringsfrihetskommisjonen behandler i kapittel 12 prinsippet om frie og uavhengige medier som et premiss for åpne og sunne demokratier. Prinsippet innebærer at alle redaksjonelle beslutninger skal bygge på presseetikken prinsipper, uten bindinger til eiere, økonomiske bidragsytere, myndigheter eller til den enkelte redaktør eller journalists bindinger eller interesser.

Avsnitt 12.6.8 og 12.6.9 omhandler NRK spesielt. Det er naturlig. For en allmennkringkaster som NRK, som eies og finansieres av staten, reiser prinsippet om uavhengighet særskilte utfordringer. Vår erfaring er at NRKs uavhengighet de siste årtier er forsterket på flere områder både gjennom det generelle regelverket og i praksis. Likevel mener vi det er positivt at kommisjonen foreslår å utrede eierskapet til NRK og til NRK Sápmi for å sikre uavhengigheten også i fremtiden. Et hvert initiativ som proaktivt reiser spørsmål om mulige tiltak for å styrke NRKs uavhengighet, er etter vår vurdering et sunnhetstegn, fordi det øker bevisstheten om allmennkringkasterens rolle og sårbarhet.

Spørsmålet om eierskap er viktig, men ikke nødvendigvis enkelt. Inntil 1988 var NRK en statsinstitusjon, men med en voksende erkjennelse av behovet for armlengdes avstand til politiske myndigheter, ble organisasjonen omdannet til stiftelse. Etter noen års erfaring kom man frem til at stiftelse likevel ikke var den best egnede organisasjonsformen, og NRK ble derfor i 1996 omdannet til statlig aksjeselskap, med kulturministeren som selskapets generalforsamling.

Som kommisjonen viser til, har spørsmålet om eierskap og organisering vært vurdert flere ganger også i nyere tid, bl.a. av Mediemangfoldsutvalget i 2017. Utvalget foreslo at NRK igjen skulle omdannes til selvstendig stiftelse og styret fastsettes av stortinget. NRK uttalte seg positivt til å utrede en slik endring.

Vår holdning er fortsatt positiv til å utrede en alternativ organisasjonsform for NRK. Vi vil ikke her uttrykke konkluderende oppfatninger om foretrukne organisasjons- eller eierskapsmodeller. Vi mener imidlertid det er viktig at en slik utredning ikke alene vurderer eierskapet, men også ser på andre mulige tiltak som kan bidra til å styrke uavhengigheten. For å foreta en slik vurdering er det viktig å se på hvilke hovedfaktorer som påvirker uavhengigheten og hvilke sårbarheter det er i gjeldende system.

En allmennkringkasters uavhengighet beror på flere faktorer. Som utgangspunkt er det naturlig å se særskilt på følgende fem faktorer når uavhengigheten skal vurderes:

1. Ytringsfrihetens kår generelt i samfunnet
2. Tilsynsorganisasjonen(e)s uavhengighet
3. Den formelle eierstyringsstrukturen
4. Allmennkringkastingsoppdragets utforming
5. Finansieringsmodellen for allmennkringkasting

Den første faktoren er ytringsfrihetens kår generelt i samfunnet. Erfaringen tilsier at de stater som scorer høyest på internasjonale demokrati- og ytringsfrihetsindekser, også er stater med uavhengige allmennkringkastere. I land med gode ytringsfrihetsvilkår og mediemangfold, ser vi at den almene forståelse og respekt for mediernes uavhengighet i befolkningen og blant politikere, også omfatter allmennkringkasterne. Motsatt ser vi at i stater der ytringsfriheten generelt er blitt svekket de senere år, har dette i særskilt grad gått ut over allmennkringkasterne, som opplever mer inngripende politisk styring. Ungarn og Polen tjener her som illustrerende eksempler. Norge har i flere år ligget i toppen på internasjonale demokrati- og ytringsfrihetsindekser. Det er svært gledelig og skyldes etter vårt skjønn en bred politisk forståelse for betydningen av frie og uavhengige medier som forutsetning for et levende og sunt demokrati. Gjennom gode politiske vedtak har man styrket det rettslige rammeverket for å sikre mediernes uavhengighet. Tilsvarende viktig er det at politikere og myndighetene i Norge i praksis forstår og respekterer rammene. Slik er det ikke i alle land, selv om rammeverket formelt er tydelig.

Den andre faktoren som er viktig for å sikre allmennkringkasternes uavhengighet, er at det føres tilsyn med allmennkringkasternes virksomhet fra en part som selv er uavhengig av politiske og andre maktfaktorer i samfunnet. I Norge er Medietilsynet gitt denne oppgaven og tilsynets uavhengighet er styrket både i lovverket og i praksis de siste tiår.

Medietilsynet er i medhold av kringkastingsloven § 2-13 gitt i særskilte oppgave å utarbeide en årlig rapport om NRKs (og andre allmennkringkasteres) oppfyllelse av sine allmennkringkastingsforpliktelser. Det er uttrykkelig fastsatt i loven at tilsynet ikke kan instrueres av Kongen eller departementet ved utarbeidelse av rapporten.

Medietilsynets gjennomgang innebærer følgelig også en vurdering av om NRK ivaretar sin uavhengighet. I rapporten for 2021 uttalte tilsynet at NRK dekket stortings- og sametingsvalget på en bred og balansert måte, og at NRK ivaretar kravet om å være



uavhengig<sup>7</sup>. Som nevnt, er Medietilsynets uavhengighet implisitt også et premiss for å sikre NRKs uavhengighet. Det ville være urealistisk å forvente at et tilsynsorgan skal kunne sikre allmennkringkasterens uavhengighet, om ikke organet selv er uavhengig. Flere av de elementer vi påpeker nedenfor, vil derfor gjelde tilsvarende for Medietilsynet.

De nevnte to faktorer representerer allmenne samfunnsstrukturer som er grunnleggende forutsetninger for at en allmennkringkaster skal kunne være uavhengig. De neste tre faktorene knytter seg til det spesifikke rammeverket og vilkårene for allmennkringkasterens virksomhet.

Av disse tre faktorene er eierstyringsstrukturen (governance) helt sentral. Dette omfatter alt fra den formelle organiseringen og eierskapet til allmennkringkasteren, til fastsettelse av skranke for aktiv eierstyring og mer indirekte styring gjennom strukturer og tiltak som er egnet til å påvirke eller trekke uavhengigheten i tvil. NRK vil igjen understreke at vi i praksis opplever stor forståelse og respekt for NRKs uavhengighet både blant politikere og i embetsverket. Vi mener det likevel er grunn til å vurdere potensielle tiltak som kan styrke NRKs uavhengighet ytterligere.

NRKs uavhengighet kan indirekte også påvirkes av den oppfatning befolkningen har av selskapet og virksomheten. Det er derfor et selvstendig poeng at NRK ikke bare formelt er organisert med armlengdes avstand til statens øvrige virksomhet og styring, men at befolkningen de facto også oppfatter NRK som uavhengig og forskjellig fra annen statlig finansiert virksomhet. Vi nevner i denne forbindelse at vi opplever som en utfordring at NRK i økende grad omfattes av lovregler som retter seg mot den offentlige forvaltningen og annen offentlig virksomhet. Summen av slike tiltak kan bidra til å svekke inntrykket av NRK som en institusjon og virksomhet som er uavhengig av staten.

Den fjerde faktoren gjelder utformingen av NRKs allmennkringkastingsoppdrag og kravene som stilles til uavhengighet og upartiskhet i vårt redaksjonelle innholdstilbud. Vår vurdering er at både NRK-plakaten - som er vedtatt av Stortinget - og det formelle allmennkringkastingsoppdraget - som er gitt i selskapets vedtekter - setter uttrykkelige krav til NRKs uavhengighet. Vi viser her bl.a. til bestemmelsene i vedtektene §§ 13, 27, 28 og 29. Det forhold at kravet til uavhengighet er løftet så uttrykkelig frem i oppdraget, er viktig fordi det bidrar til økt bevissthet og fungerer som klart referansepunkt om noen forsøker å påvirke NRKs redaksjonelle virksomhet.

Den femte og siste faktoren er finansieringen. Det er et grunnleggende kjennetegn ved allmennkringkasting at innholdstilbudet skal være allment og gratis tilgjengelig for hele

---

<sup>7</sup> Medietilsynet: Allmennkringkastingsrapporten 2021 bl.a. side 7 og s. 14

befolkningen. I Norge (som i de øvrige nordiske land) har vi i tillegg lagt til grunn at NRK ikke skal finansieres med kommersielle inntekter, men med særskilt statsstøtte. Frem til 2019 ble virksomheten finansiert gjennom kringkastingsavgift knyttet til disposisjon av tv-apparat. Etter langvarige og omfattende utredninger, ble avgiften avviklet og NRK finansieres fra og med 2020 ved tilskudd over statsbudsjettet.

Finansieringen er en faktor som i prinsippet gjør NRKs uavhengighet mer eller mindre sårbar, avhengig av modell. Også kringkastingsavgiften var avhengig av politiske flertallsvedtak. Hensynet til allmennkringkasterens uavhengighet er likevel hovedgrunnen til at flere stater som har vurdert nye finansieringsmodeller, har valgt andre løsninger eller opprettholdt en form for særskatt eller særavgift. Det forhold at finansieringen skjer som del av statsbudsjettets utgiftsside, innebærer potensielt en større sårbarhet enn ved særskilt finansiering uten betydning for budsjettbalansen. Senest i forbindelse med NRKs erverv av OL-rettigheter registrerte vi at enkelte politikere argumenterer for at finansieringen over statsbudsjettet bør lede til større åpenhet om rettighetskostnadene enn da virksomheten ble finansiert med kringkastingsavgift. Utsagnene illustrerer vår bekymring. Man forholder seg angivelig ikke til at NRK er gitt et bredt oppdrag som årlig vurderes helhetlig og samlet av Medietilsynet som uavhengig instans, men åpner i stedet for å gå inn i enkeltstående redaksjonelle vurderinger og prioriteringer.

Sårbarheten ble til dels «kompensert» ved at finansiering fra 2020 skal fastsettes ved et styringssignal som skal gjelde for en fireårs periode<sup>8</sup>. Departementet uttalte samtidig at:

*«Departementet vil samstundes understreke at NRK som statlig eid og finansiert allmennkringkaster gjer at ein må ha eit kontinuerleg fokus på korleis selskapet sitt sjølvstende kan sikrast best mogleg.»*

NRK mener det er prisverdig og viktig at departementet uttaler en slik bevissthet om at arbeidet med å sikre NRKs uavhengighet er en kontinuerlig oppgave. Som påpekt står både ytringsfriheten og demokratiet sterkt i Norge. Det skyldes i betydelig grad både politikere og de redaktørstyrte mediene selv. Samtidig er ikke dagens situasjon noe man kan ta for gitt også for fremtiden. Utviklingen de senere år, både i Europa, USA og andre land viser at demokratiet er overraskende sårbart, og at ytringsfriheten er av de første rettigheter som rammes. Nettopp derfor er det viktig å proaktivt vurdere tiltak som kan bidra til å styrke rammeverket for medias uavhengighet generelt og allmennkringkasteren spesielt, slik at man er bedre rustet til å stå imot eventuelle fremtidige angrep.

---

<sup>8</sup> Første periode på tre år (2020 til 2022) for å komme i utakt med stortingsvalget og derved redusere den politiske sensitiviteten.



Samtidig erkjenner vi at rammene for allmennkringkasting, som et virkemiddel for å sikre og utvikle demokratiet, må kunne påvirkes og reguleres gjennom demokratiske prosesser. En allmennkringkaster er og må være integrert i samfunnets demokratiske system og kan derfor ikke opptre isolert, men kun i interaksjon med de andre grunnleggende funksjoner i demokratiet. NRK erkjenner dette. Vi mener imidlertid det er viktig å sørge for sikkerhetsmekanismer som bidrar til å hindre at temporære politiske skifter i løpet av kort tid kan ødelegge eller skade den samfunnsfunksjonen NRK er gitt og som er bygget opp over nær 90 år. Det er med denne tilnærming vi ser frem til at departementet vil følge opp ytringsfrihetskommisjonens anbefaling og tidligere stortingsmeldinger med å utrede mulige tiltak som kan styrke og sikre NRKs uavhengighet for fremtiden.

#### *En særskilt kommentar til kommisjonens utredning avsnitt 12.6.8*

Ytringsfrihetskommisjonen har gitt avsnitt 12.6.8 overskriften *Samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster*. Kommisjonen redegjør her kortfattet for den demokratiske betydningen av et medietilbud som sikrer folk tilgang til informasjon og nyheter uavhengig av økonomi og klasse. Dette er i essens allmennkringkastingens raison d'être. En allmennkringkaster skal dekke ikke bare demokratiske, men også sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Vi vil tilføye at også kravene om universell dekning og de særskilte forpliktelsene til å gjøre innholdet tilgjengelige for alle, er viktige elementer for å gi hele befolkningen et godt medietilbud. Det er korrekt, slik kommisjonen uttaler, at dette krever betydelige ressurser.

I andre avsnitt gjør imidlertid kommisjonen en uventet vending og formulerer overraskende uttalelser om NRKs bidrag til mediemangfoldet. Kommisjonen viser her til Medietilsynets rapport fra 2018 som konkluderte med at NRKs tilstedeværelse på nett ikke kan anses å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i markedene, og uttaler så at «*analysen fikk kritikk fra flere hold*» og at denne «*kritikken må tas på alvor*». Vi er overrasket over at kommisjonen velger å ordlegge seg slik, og at de unnlater å nevne at Medietilsynet i 2020 offentliggjorde en ny og oppdatert rapport som bekrefter tidligere analyser, og bl.a. tilbakeviser postulatene fra de kritikerne. Kritikerne på sin side har så langt ikke fremvist noe forskning som underbygger deres kritikk.

#### **5. NRK Sammis eierskap og uavhengighet**

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår at utredningen om NRKs eierskap og uavhengighet også bør inkludere en utredning av den samiske allmennkringkastingen, herunder de hensyn til samisk selvstendighet og autonomi som følger av Norges forpliktelser gjennom internasjonale erklæringer om urfolksrettigheter.

NRK er som utgangspunkt også positiv til en slik utredning. Det er samtidig grunn til å minne om at Sametinget for tiden arbeider med en egen mediemelding som har som mål





å styrke den uavhengige samiske pressen og bidra til en allsamisk offentlighet. Vi antar at denne meldingen vil gi verdifullt grunnlag for å drøfte det samlede samiske medietilbudet og for å vurdere behovet for videre utredning om samisk allmennkringkasting.

NRKs grunnholdning er at hensynet til den samiske befolkningen bør være styrende også for organiseringen av det samiske medietilbudet. Vi mener samtidig at NRKs oppgave som allmennkringkaster uansett vil innebære at vi også i fremtiden må ha innhold som dekker det samiske samfunnet, samisk språk og kultur som del av vårt tilbud. Det er et grunnleggende premiss for en nasjonal allmennkringkaster at innholdstilbudet skal dekke hele befolkningen. Det følger bl.a. av vilkårene for medlemskap i Den europeiske allmennkringkasterunionen (EBU)<sup>9</sup> at en allmennkringkaster skal tilby variert innhold for alle befolkningsgrupper, inkludert programmer for minoritetsgrupper.

Uavhengig av om det opprettes en egen samisk allmennkringkaster vil NRK naturlig fortsette å produsere og publisere innhold rettet særskilt mot samene, men også innhold som bringer kunnskap, innsikt og opplevelser fra samisk kultur til hele befolkningen i Norge. Samiske journalister og redaksjonelle medarbeidere vil også i fremtiden være viktige for NRK. Vi skal med andre ord fortsatt speile hele befolkningen i innhold og organisasjon. Vi mener det er viktig for å oppfylle allmennkringkastingens grunnleggende formål, nemlig å øke innsikt, toleranse og fellesskap i samfunnet ved å fortsette å dekke demokratiske, sosiale og kulturelle behov for alle i Norge, uavhengig av befolkningsgruppe og hvor i landet de bor.

NRK har gjennom de senere år utviklet og styrket det samiske innholdstilbudet, bl.a. ved økt samisk representasjon i store evenementer og i programmer som distribueres i NRKs allmennkanaler. Utviklings- og innholdssamarbeidet mellom NRK Sápmi og NRKs øvrige innholdsdivisjoner er styrket betraktelig med svært positivt resultat. Nettopp tilgangen på NRKs samlede kompetanse og ressurser er en viktig årsak til at NRK Sápmi selv ønsker å videreføre sin virksomhet innenfor NRK.

## 6. Sikkerhet og selvsensur i journalistikken

Ytringsfrihetskommisjonen har viet et eget kapittel til sikkerhet og selvsensur i journalistikken. Vi er glade for at kommisjonen understreker at journalisters sikkerhet må fortsette å være en prioritert oppgave for politi og påtalemyndighet, samt at journalisters sikkerhet internasjonalt bør ha høy prioritet i norsk utenrikspolitikk. Som kommisjonen er inne på, har Riksadvokaten siden 2012 bedt påtalemyndigheten prioritere trusler og

---

<sup>9</sup> STATUTES of the European Broadcasting Union article 3.5.1. *They are under an obligation to provide varied and balanced programming for all sections of the population, including programmes catering for special/minority interests of various sections of the public;*

vold mot journalister. NRK vil understreke at det er viktig at Riksadvokatens føringer følges opp i praksis. Vår erfaring er dessverre at anmeldelser ofte henlegges. Konsekvensen av slik manglende oppfølging kan lett bli at journalister og redaksjoner unnlater å gå inn i og dekke områder, som ut ifra et samfunnsperspektiv og medienes grunnleggende rolle absolutt bør belyses.

Vi er også enig i at det er viktig at mediene anmelder trusler og systematisk trakassering, samt at mediene arbeider for en kultur der ubehagelige erfaringer synliggjøres og bearbeides. Anmeldelser vil bidra til å synliggjøre problemet, og det er videre viktig å følge med på hvordan situasjonen utvikler seg fremover.

Vi ser at kommisjonen blant annet viser til en undersøkelse fra NRK fra 2019 om vold, trusler, trakassering eller uønsket oppmerksomhet de to siste årene. For ordens skyld kan vi opplyse at det i 2022 ble gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse i NRK. I Nyhetsdivisjonen hadde 32% av de som svarte på undersøkelsen, opplevd vold, trusler, trakassering, sjikane, stalking eller annen uønsket oppmerksomhet i løpet av de siste to årene. 3,7% sa at de hadde vært utsatt for vold eller trusler om vold. Det kan også påpekes at NRK har erfart at det i enkelte områder av Oslo kan være mer krevende å arbeide som journalist pga. trusler og vold. Vi anser dette som en bekymringsfull utvikling.

Vi mener for øvrig det er fint at kommisjonen oppfordrer medienes bransjeorganisasjoner til å engasjere seg internasjonalt, og at det å være verdens mest pressefrie land forplikter til å være solidarisk og dele egne kunnskaper og erfaringer.

## 7. Noen øvrige forhold

### 7.1 Ytringsfrihet i arbeidslivet

Kommisjonen påpeker at det er urovekkende når forskning, undersøkelser og innspill til kommisjonen viser at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten og at lojalitetsplikten ofte oppfattes å være mer omfattende enn den egentlig er. Det er bra at kommisjonen setter fokus på dette. En slik tendens kan føre til at samfunnet går glipp av viktig informasjon, faglig begrunnede synspunkter og verdifulle erfaringer.

I denne sammenheng skal det påpekes at det for mediene er viktig å ha tilgang på gode kilder slik at man kan bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale. At ansatte er usikre på hvilket ytringsfrihetsrom de har eller frykter negative konsekvenser dersom de uttaler seg, er ikke en ukjent problemstilling. NRK støtter derfor tiltak som kommisjonen foreslår for å bedre denne situasjonen, blant annet opplæring i rettigheter og plikter som berører ytringsfriheten i arbeidslivet. NRK støtter også at det tas inn en bestemmelse i forvaltningsloven § 13 om unntak fra taushetsplikten som samsvarer med

varslingsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Dette vil tydeliggjøre at varsling utgjør et unntak fra taushetsplikten.

NRK vil også presisere at kommisjonens forslag til en generell bestemmelse som gjør unntak fra taushetsplikten på grunn av allmenhetens informasjonskrav, jfr. punkt 2 ovenfor, er et sentralt tiltak i denne sammenheng.

## **7.2 Behov for regulering av den digitale infrastrukturen/de globale plattformselskapenes makt**

I kapittel 8 behandler Ytringsfrihetskommisjonen ansvaret for ytringer på internett. Dette er et viktig, omfattende og komplekst tema som er behandlet i forbindelse med en rekke høringer bl.a. om internasjonale reguleringstiltak de senere år. Kommisjonen fremmer flere konkrete anbefalinger om tiltak som NRK støtter på generelt grunnlag.

De internasjonale plattformaktørene spiller en stadig større og avgjørende rolle for befolkningens mediebruk og informasjonstilgang. Det er derfor åpenbart viktig å følge utviklingen og vurdere nødvendige reguleringstiltak som både sikrer mediemangfoldet og befolkningens tilgang til redaktørstyrte medier. Samtidig er det slik kommisjonen peker på i avsnitt 7.9.4 at reguleringstiltak for å sikre ytringsfrihet også innebærer en paradoksalt risiko for at summen av regulering kan ha motsatt virkning. De forskjellige hensyn må derfor avveies grundig.

NRK mener det er viktig at Norge sammen med de øvrige nordiske land, som alle ligger langt fremme i den digitale medieutviklingen, tar aktiv del i det internasjonale reguleringsarbeidet. Innlemmingen av EUs nye reguleringer Digital Services Act og Digital Market Act er viktig å følge opp i norsk rett, og vi mener det er viktig at Norge engasjerer seg i arbeidet med European Media Freedom Act. Vi går ikke her videre inn på enkeltelementer, men viser til NRKs høringsuttalelser om de aktuelle regelverk.

## **7.3 Opprettelse av et uavhengig ytringsfrihetsråd**

Kommisjonen anbefaler offentlige myndigheter å tilrettelegge for et uavhengig ytringsfrihetsråd som kontinuerlig samler og vurderer kunnskap, bidrar til opplyst debatt og fremmer forslag og anbefalinger til myndighetene, bl.a. om plattformselskapenes virksomhet i Norge.

NRK er skeptiske til opprettelsen av et særskilt råd med slik oppgave. Selv om vi forstår kommisjonens intensjoner som de aller beste, ser vi en fare for at det å institusjonalisere et organ som skal være «rådgivende» for myndighetene, innebærer en risiko for å påvirke aktørbildet i den fremtidige debatten og arbeidet med å sikre ytringsfriheten på



en uheldig måte. Vi tror dette vil kunne skje selv om rådet organiseres som en uavhengig stiftelse.

De store globale sosiale medieplattformene spiller en betydelig rolle i folks hverdag og informasjonstilfang. Myndighetene bør derfor ha et selvstendig ansvar for å samle faktisk kunnskap både om de sosiale plattformenes virksomhet og deres virkning på samfunnet og demokratiet. Kunnskapen må være åpent tilgjengelig og danne grunnlag for at alle aktører kan være «rådgivende» og delta i en opplyst offentlig samtale. Vi mener den positive utviklingen som har vært på ytringsfrihetens område i Norge, nettopp skyldes en bred og opplyst deltakelse fra de berørte og engasjerte likeverdige aktører. Vi er redd for at det å opprette et særskilt organ som tilordnes et spesielt rådgivende ansvar på området, vil kunne forskyve tyngdepunktet blant aktørene og derved påvirke det fremtidige arbeidet og debatten på en utilsiktet måte.

Med vennlig hilsen

Olav A. Nyhus

Direktør

**Juridisk og stab**

olav.nyhus@nrk.no