



Kultur- og likestillingsdepartementet

Oslo, 16.januar 2022

Høring: NOU 2022:9 En åpen og opplyst samtale

Norges Juristforbund («Juristforbundet») viser til departementets høringsbrev datert 29. september 2022 der Ytringsfrihetskommisjonens utredning «*En åpen og opplyst offentlig samtale*» sendes på høring, med frist til å uttale seg den 16. januar 2023. Denne høringsuttalelsen avgis av Juristforbundets president Sverre Bromander på vegne av forbundets hovedstyre.

Juristforbundet er en interesse- og arbeidstakerorganisasjon som organiserer over 22.000 jurister og jusstudenter. Utredningen er omfattende og inneholder blant annet anbefalinger knyttet til opplæring, utdanning og forskning, herunder syn på hvordan politikerne skal allokere midler for å sikre mangfold og en god ytringskultur. Juristforbundet vil begrense sitt høringssvar til å kommentere de sentrale endringsforslagene i dagens straffelov som berører lovlige inngrep i ytringsfriheten. [Juristforbundet vil også knytte enkelte bemerkninger til forslagene som går på åpenhet og innsyn, samt forslag om å endre arbeidsmiljøloven.]

Innledning

Kommisjonen skriver at «*Ytringsfriheten er grunnleggende fordi den bidrar til sannhetsøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.*» Dette er Juristforbundet enig i – og det må være det sentrale utgangspunktet for disse drøftelsene. Selv om det er tale om en helt grunnleggende rettighet er ytringsfriheten stadig under press i vår tid. Dersom en innbygger i Russland omtaler krigen i Ukraina som nettopp dét; en krig (og ikke spesialoperasjon) risikerer vedkommende mange år i fengsel. I Iran rapporterer Amnesty om at flere er drept som følge av demonstrasjoner mot regimet de siste månedene. Kommisjonen har nok rett i at ytringsfriheten har gode vilkår i Norge, men den kan ikke tas for gitt. I lys av dette bør lovgiver være varsom med å gjøre inngrep i ytringsfriheten.

I dagens mediehverdag utfordres også ytringsfriheten på flere nivåer av mer privatrettslig karakter. Den tradisjonelle «ærekrenkelsen» er nå lovregulert i skadeserstatningsloven, men utgjør klart nok et inngrep i ytringsfriheten dersom den «krenkede» gis medhold. Opphavsrett til tekst og bilde kan også stenge for en rekke ytringer. Den tradisjonelle tilnærmingen har vært at ytringsfriheten ikke innebærer

at man kan kreve at sin mening publisert på en spesifikk informasjonskanal¹. I dag skjer likevel mye av kommunikasjonen på sosiale medier – noe som fordrer at brukerne må godta eksempelvis Meta (Facebook, Instagram) sine brukervilkår. Hva man kan si og ikke si blir dermed effektivt regulert av mektige medieaktører. På denne måten kan man også hevde at ytringsfriheten er under press.

Juristforbundet er enig i at ordlyden som forbyr hatefulle ytringer bør oppdateres

Ytringsfrihetskommisjonen har foreslått å beholde terskelen for hva som er straffbart i dagens straffelov § 185, men ønsker altså å endre ordlyden, for «å gjøre paragrafen mer forståelig og å tydeliggjøre hva som faktisk er straffbart.» (s. 208). Forutberegnelighet, særlig i straffeloven, må ansees som et gode generelt. Man kommer likevel ikke unna at hva som er en ulovlig ytring ikke alltid vil være opplagt. Tidene forandrer seg, samfunnet utvikler seg – og tålegrensen for hva som er en hateful ytring vil flyttes. Etter dagens rettstilstand er det uttalt at det kun er de kvalifisert krenkende ytringer som vil rammes av straffeloven § 185.

Problemet er delvis at utsagnet må tolkes generelt, også ut fra kontekst, og at det nødvendigvis vil utøves et visst skjønn fra dommerbordet når straffbarheten skal vurderes. På generelt grunnlag er det viktig å påpeke at det ikke alltid er uproblematisk at majoriteten via lovgiver skal bestemme hva som er krenkelse av minoriteten. Det er nødvendigvis ofte slik at det er den som opplever å bli krenket som er nærmest til å faktisk mene noe om hva som er en krenkelse. Det er likevel langvarig rettspraksis fra Høyesterett som sier at hvorvidt noe er straffbart må avgjøres ut fra «hvordan den alminnelige tilhører vil oppfatte utsagnet ut fra den sammenheng det er fremsatt». Den subjektive følelsen hos den som forurettes er dermed ikke avgjørende. Det blir likevel noen ganger vanskelig å henge med dersom man på den ene siden skal ha en kontekstuell tilnærming, der subjektive forhold ved tilhøreren er avgjørende² – og på den andre siden skal det normalt være den alminnelige tilhøreren som oppstiller hvilken «tålegrense» som gjelder innenfor det kvalifisert krenkende. Det hadde vært en fordel om disse momentene i helhetsvurderingen hadde blitt noe mer klarlagt i forbindelse med en eventuell lovrevisjon.

Selv om det er positivt med økt forutberegnelighet gjennom en lovrevisjon vil det likevel bli nødvendig med en rettsanvendelse når straffebudet skal tas i bruk – der en rekke rettskilder er mer eller mindre utilgjengelig for de uten jusutdannelse. I lys av dette mener Juristforbundet at det ikke er hensiktsmessig å tro at man kan utarbeide en lovtekst som gir den alminnelige borger en fasit på hva som er lov og ikke lov å si, selv om det er det man ønsker å strekke seg mot. Det er likevel etter vårt syn slik at tillit til vårt rettssystem er avhengig av at publikum faktisk forstår hvordan systemet fungerer og da så langt som mulig også må kunne forstå innholdet i en lovbestemmelse og hvordan loven vil fungere i samfunnet og den enkeltes hverdag. Vi tror at man kan kombinere behovet for presisjon med et språk som er tilpasset mottaker, og at dette også er nødvendig i den fremtidige regelutvikling, selv om dette nødvendigvis ofte vil være en vanskelig øvelse.

Som i de fleste spørsmål som involverer inngrep i ytringsfriheten, enten det er tale om skadeserstatningsspørsmål (ærekrenkelser), parodier i opphavsretten eller hatefulle ytringer, må det foretas en avveining av ulike hensyn. Selv om en pedagogisk lovtekst som påpekt er et stort gode bør den

¹ Fliflet (2014) kommentar til Grunnloven § 100 i Rettsdata: «retten til å ytre seg gjennom andres informasjonskanaler omfattes ikke»

² Eksempelvis alderen i HR-2022-1707-A var avgjørende for straffbarheten.

generelt ikke gå på bekostning av presisjon. Dette gjelder særlig da den pedagogiske «effekten» ofte vil være noe begrenset fordi straffebudet ofte krever en helhetsvurdering. Juristforbundet anbefaler derfor at lovgiver unngår den «pedagogiske» varianten, selv om det optimale selvfølgelig må være å ivareta både presisjonskravet og en pedagogisk lovtekst.

En lovtekst som er oppdatert og i større grad reflekterer rettstilstanden er positivt. Juristforbundet stiller seg dermed bak forslaget om å innta ordlyden som presiserer at det kun er de kvalifisert krenkende ytringer som rammes av straffebudet (alternativ 2 på s. 210). Juristforbundet oppfatter, litt forenklet sagt, at kommisjonen foreslår å bruke passuser fra rettspraksis for å oppdatere loven til å bli en nokså detaljert ordlyd. Den vanskelige øvelsen blir da å fange opp den vesentlige rettspraksisen i lovteksten, ellers kan man risikere at rettstilstanden endres. Resultatet blir at straffeloven griper inn i ytringsfriheten i større grad enn det som var tilfellet tidligere. Juristforbundet kan imidlertid ikke se at det vil være en stor fare for et slikt scenario med den ordlyden som nå er foreslått.

Juristforbundet støtter at terskelen for forulemping av offentlig tjenestemann heves

Kommisjonen foreslår en endring av dagens ordlyd i straffeloven § 156 og 265 som dreier seg om forulemping av offentlig tjenestemann. Det foreslås å stryke «skjellsord» og erstatte dagens ordlyd med *«Den som ved grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en offentlig tjenesteperson under eller på grunn av utføringen av tjenesten, straffes med bot»* (§ 156) og *«Med bot straffes den som ved grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i annet ledd under dennes yrkesutøvelse»* (§ 265). Juristforbundet opplever at endringen innebærer at terskelen for straffbare ytringer etter disse bestemmelsene heves, noe forbundet støtter. Selv om et av hensynene bak bestemmelsen er å ivareta viktige samfunnsoppgaver, herunder særlig politipersonell, mener Juristforbundet at hensynet til ytringsfriheten gjør at bestemmelsen er moden for endring.

Det er noe grunnleggende udemokratisk ved det å skulle straffe kritikk av staten og/eller ordensmakten. Juristforbundets syn er at vold og trusler mot offentlig tjenesteperson selvfølgelig er uakseptabelt, og det samme gjelder å hindre tjenesteutøvelse. Men for oss er det et sentralt spørsmål hva slags demokrati og rettsstat vil og kan straffe kritikk av statsapparatet/myndighetene/politiet? Også den mer plumpe og smaksløse kritikken (forulemping - som å kalle noen idiot fordi man er uenig i tjenesteutøvelsen). Det er for oss vanskelig å se at den velformulerte kritikken som formuleres i kronikker i hovedstadens aviser er den kritikken av politiets tjenesteutøvelse som anses akseptabel, mens den umiddelbare, muntlige, mindre reflekterte og mindre velbegrunnede skal være uakseptabel og i ytterste konsekvens straffbar. Så er det selvfølgelig hensynet til den enkelte arbeidstaker på den andre siden, men vårt utgangspunkt er at i et demokrati skal være veldig forsiktig med å straffe det som kan oppfattes som kritikk, kanskje særlig av ordensmakten.

Det er viktig å ta vare på de ansatte i politiet og andre offentlige ansatte, men det bør fortrinnsvis skje på andre måter enn å straffe negative ytringer. Mange av de som tiltales og domfelles er unge, berusede folk som med rette og urette protesterer på politiets håndtering av ulike situasjoner. En del av de «skjellsordene» som da fremføres kan rett og slett være et resultat av en eskalert situasjon (ifølge utredningen var blant annet en person blitt straffet for å ha sagt «kålorm»). Så er det trolig også flere som fremfører skjellsord fordi de ikke har nevneverdig respekt for politiet og andre offentlige tjenestepersoner. Dette er selvsagt både irriterende og uheldig, og forsåvidt bekymringsfullt, men manglende respekt og tillit (av den typen man ønsker i en demokratisk rettsstat) skyldes neppe at vi ikke har strenge nok straffebestemmelser for å «fremtvinge» respekt og tillit.

Juristforbundet savner likevel en klargjøring av hvor terskelen for forulemping skal ligge. Mener kommisjonen at denne skal ligge på linje med de såkalte hatefulle ytringene i dagens § 185? Kommisjonen skriver at det er et paradoks at ytringer som «er langt unna det straffbare i andre mellommenneskelige sammenhenger» er straffbart, men unnlater å skrive hvor de mener at terskelen for straffbare ytringer etter «mellommenneskelig» kontakt skal ligge i forhold til kontakt mellom borgerne og offentlige tjenestepersoner. Dersom tanken er at den skal være lik – altså at det må kreves samme grad av kvalifisert krenkelse av en offentlig tjenesteperson, som mellom «vanlige folk» - kan man stille spørsmålstegn ved hva behovet for «forulempingsparagrafene» nevnt over er? Trenger man en egen bestemmelse for de som krenker de offentlige tjenestepersonene eller kan ikke alt da klassifiseres som hatefulle ytringer og behandles etter denne bestemmelsen? Dette kan med fordel presiseres i det videre lovarbeidet, slik at disse spørsmål kan besvares.

Et formalisert sanksjonssystem for innsynskrav bør unngås

Juristforbundet mener det er svært viktig med åpenhet og at offentlighetsreglene utgjør et viktig rammeverk for at norsk forvaltning kan gi innsyn der det er mulig. Kommisjonen har behandlet offentlighet og innsyn grundig i utredningen, og tematikken favner over flere aktuelle problemstillinger. Juristforbundet vil begrense sine kommentarer til innsynskrav. Ifølge Sivilombudsmannen er hovedregelen at disse skal behandles over 1-3 virkedager. Dette utgangspunktet har Juristforbundets klare støtte. Kommisjonen foreslår å lovfeste dette utgangspunktet for deretter å innta hva som er aktuelle grunner til å fravike fristen nevnt ovenfor. Eventuelle sanksjoner som følge av overtrådte lovbestemte frister er ikke berørt, så vidt Juristforbundet kan se. Juristforbundet er positiv til klargjøring av gjeldende rett, men vil likevel understreke at en grunn til at et innsynskrav kan ta tid er knapphet på ressurser innad i forvaltningen. Det er viktig at den enkelte saksbehandler ikke skal straffes fordi de har en presset jobbsituasjon. Innsynskrav vil i mange tilfeller være uforutsigbare i form av både tidspunkt og omfang – og kommer som regel på toppen av saksbehandlerens eksisterende arbeidsbyrde. En rekke opplysninger vil dessuten være underlagt lovbestemt taushetsplikt der saksbehandleren risikerer fengselsstraff dersom vedkommende trår feil. Vurderinger av merinnsyn vil også kunne ta noe tid, blant annet fordi det vil ta noe tid å klargjøre begrunnelsen for kravet og identifisere om hensynet til offentlig innsyn veier tyngst. Retten til innsyn i den offentlige forvaltning er en grunnleggende rettighet, som må vernes godt, men det er samtidig viktig å hensynta de momenter vi påpeker her i utformingen av en lovregulering av feltet.