

26. januar 2023  
Deres ref: 22/4619

## Høring – NOU 2022: 9 – En åpen og opplyst offentlig samtale

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier. Medlemmer i NJ arbeider etter presseetiske prinsipper og på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten. NJ har i dag i overkant av 8300 medlemmer.

NJ mener at Ytringsfrihetskommisjonen har levert en god og svært viktig utredning. Kommisjonens funn, vurderinger og beskrivelser er i stor grad sammenfallende med NJs inntrykk og politikk på området. NJ stiller seg derfor bak det store flertallet av kommisjonens ulike vurderinger, og vi mener det er viktig at mange av dens ulike anbefalinger følges opp.

For NJs del er følgende av kommisjonens anbefalinger svært viktige:

- **Medienes rammevilkår:** NJ deler kommisjonens vurderinger om viktigheten av journalistikken og mediene. Dette stiller krav til bransjen selv og til myndighetene. Dagens ordninger for mediestøtte må videreutvikles, og det må gjøres politisk nybrottsarbeid for å utvikle nye og alternative støtteordninger som kan sikre finansiering av uavhengig, redaktørstyrt journalistikk.
- **Ytringsfrihet i arbeidslivet:** Kommisjonens anbefalinger til offentlige organer må følges opp raskt. Minst like viktig er det at partene i arbeidslivet tar ansvar for å forbedre situasjonen også i privat sektor.
- **Innsyn og åpenhet:** De sentrale forslagene om innsyn i straffesaksdokumenter i Aarli-utredningen må følges opp. Det samme må kommisjonens anbefaling om å endre merinnsynsregelen i offentleglova til en pliktregel. Offentleglovas virkeområde, samt bestemmelsen om unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven må utvides. Journalisters sikkerhet må fortsette å være en prioritert oppgave for politi og påtalemyndighet.

NJ vil understreke at vi også har enkelte innvendinger til kommisjonens vurderinger:

- Våre innvendinger er særlig knyttet til det som gjelder trusler mot journalister. Situasjonen til journalister som er spesielt utsatt for trusler og trakassering er i liten grad berørt. Det gjelder særlig journalister med minoritetsbakgrunn, og journalister som dekker temaer som er preget av en polarisert samfunnsdebatt, som likestilling og integrering. Vi savner også en grundig gjennomgang av hvorfor en så liten andel av anmeldte trussel- og voldssaker mot journalister ender med tiltale og retts sak.
- Kommisjonen fremmer ikke forslag om et rettslig etterforskningsforbud i kildevernsaker. NJ mener dette er uheldig, særlig fordi vi mener at begrunnelsene for avvisningen bygger på feilaktige påstander.

Vi har derfor også egne anbefalinger og krav utover kommisjonens anbefalinger, blant andre:

- Kompetanseheving i mediebransjen må inn som en del av mediestøtten. Departementet bør utrede muligheten for et tilbud om tilgang til gratis, uavhengig, redaktørstyrt journalistikk til unge borgere.
- Det må innføres et rettslig etterforskningsforbud. Dette må være enhetlig utformet, slik at rekkevidden av det prosessrettslige kildevernet, taushetsplikten og etterforskningsforbudet følger hverandre. Det må settes ned et utvalg for å utrede konsekvensene av metodebruken i justissektoren, blant annet for kildevernet.
- Muligheten for sanksjonering av grove brudd på offentleglova må utredes.

### Videre struktur

Viktigheten av fri og uavhengig journalistikk er et gjennomgangstema i flere av kapitlene i utredningen, noe kommisjonen selv påpeker. Våre innspill for å sikre dette er i hovedsak tatt inn i vårt svar til kapittel 12, og vi har derfor plassert dette først i vårt hørings svar. Rekkefølgen på våre innspill er:

Kap. 12: Frie medier og frie ytringer.....	3
Kap. 15: Ytringsfrihet i arbeidslivet.....	14
Kap. 11: Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon .....	22
Kap. 13: Sikkerhet og selvsensur i journalistikken.....	28
Kap. 8: Ansvar for ytringer på internett .....	33
Kap 9: Desinformasjon og feilinformasjon.....	35
Kap. 7: Internett som infrastruktur for ytringsfriheten.....	38
Kap. 6: Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten .....	39
Avsluttende oversikt .....	41

## Kap. 12: Frie medier og frie ytringer

### 1. Innledning

Et gjennomgangstema i kommisjonens utredning er at uavhengige og kritiske medier er avgjørende for et demokratisk samfunn. Mediene er blant de viktigste botemidlene for en rekke av faktorene som kan true ytringsfriheten og den åpne og opplyste offentlige samtalen. Som kommisjonen korrekt legger til grunn:

*«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.»*

Vi er også glade for at kommisjonen påpeker at hvis mediene skal fungere som tilrettelegger for ytringsfrihet, må de ha rammevilkår som gjør det mulig å ivareta sine samfunnsoppgaver.

I kapittel 12 gir kommisjonen i det øvrige en beskrivelse av viktigheten av journalistikken og de frie mediene som samsvarer NJs vurderinger. Den gjør også noen vurderinger av dagens tilstand og gir flere anbefalinger for tiltak. Vi ønsker å knytte noen merknader til disse vurderingene og anbefalingene.

### 2. Mange medier er i en sårbar situasjon

Kommisjonen påpeker at teknologiutviklingen har endret de økonomiske rammevilkårene for norske medier. Den beskriver godt hvordan konkurransen om folks oppmerksomhet har økt, og at norske medier konkurrerer ikke bare mot hverandre, men mot innhold og innholdsleverandører fra hele verden, samt at det er en større kamp om inntektene.

Dette er en del av bakteppet for nedbemanningen mange norske redaksjoner har vært gjennom. Som kommisjonen påpeker har trenden snudd noe de siste årene, og at utviklingen har vært særlig positiv knyttet til digitale abonnenter. Kommisjonen påpeker også at bekymringen om avisdød ennå ikke har slått til i Norge.

Kommisjonens observasjoner er i og for seg korrekte, men NJ opplever situasjonen som mer sårbar enn det kommisjonen beskriver. Medieøkonomien er rett og slett mer sårbar nå (januar 2023) enn den var da kommisjonen avsluttet sitt arbeid. Usikre tider og økonomisk dyrtid har alvorlige konsekvenser også for mediene, med annonsenedgang, tap av abonnenter når befolkningen får dårligere råd - og økte utgifter for mediene selv, ikke minst når det gjelder avisblad og distribusjon. Dette gjør seg særlig gjeldende i små redaksjoner, som i utgangspunktet har mindre marginer og dårligere likviditet enn de større. En rekke medier, både store og små, har i løpet av 2022 gått ned i antall dager med papiravis som følge av dette. Denne utviklingen rammer særlig den eldre delen av befolkningens mediebruk, og reduksjonen i antall utgivelser vil antakelig bare akselerere.

Kommisjonen viser til Medietilsynets vurdering av at det i 2021 var anslagsvis flere enn 60 geografiske blindsoner i form av kommuner med svak eller usystematisk journalistisk dekning. Dyrtiden vi opplever nå gjør at det er en fare for at det blir flere. Skal vi opprettholde dagens mediemangfold, og helst få færre blindsoner, er det behov for offensive og innovative mediepolitiske grep, for eksempel knyttet til mediestøtten.

### 3. Mediepolitikken må videreutvikles

Dagens politiske rammer for mediestøtte må videreutvikles. Det må gjøres politisk nybrottsarbeid for å utvikle nye og alternative støtteordninger som kan sikre finansiering av uavhengig, redaktørstyrt journalistikk. Ordningene må ta hensyn til bransjens behov for kompetanseheving, og sikre publikums behov for mangfoldig informasjonstilgang.

I desember ble det i utredningen «Et helhetlig skattesystem» fremmet forslag om å skrote momsfrataket for aviser og elektroniske medier. Som kompensasjon foreslås det å gi mer i pressestøtte. NJ vil advare sterkt mot dette. Forslaget er sterkt kritisert også av medieforsker Tellef Raabe, som til fagbladet Journalisten blant annet sa følgende:

*«Det er spinnvill lesning, og jeg er rystet over at utvalget kommer med så radikale forslag, tilsynelatende uten utvalgsmedlemmer med kjennskap til medie- og kultursektoren. Jeg vil si det så direkte som at noen med et minimum av innsikt i hvordan avismarkedet fungerer i dag ikke ville presentert denne type argumentasjon».*

### 4. NRK

I likhet med kommisjonen mener NJ at det er behov for en sterk og uavhengig allmennkringkaster. Det står særskilt i NJs program at vi skal sikre at NRK opprettholder et bredt programtilbud av høy kvalitet. Samtidig har vi medlemmer fra alle typer medier, også de som er mer kritisk til NRKs sterke medieposisjon. NRK har en unik rolle blant borgerne. Som allmennkringkaster og statlig eid aksjeselskap har NRK en spesiell interesse i å speile fellesskapets forventninger til virksomheten. Den offentlige finansieringen gir NRK noen andre forpliktelser enn øvrige medier, noe kommisjonen også korrekt påpeker.

Kommisjonen oppfordrer til at man følger opp Mediemangfoldsutvalgets anbefaling om å utrede spørsmål om eierskap av NRK, sett opp mot utviklingen i andre land og hensynet til å sikre uavhengigheten enda bedre. NJ har ingen innsigelser til at en slik utredning settes i gang.

### 5. Om samisk kringkaster

NJ har derimot innsigelser til forslaget om å utrede NRK Sápmis eierskap og uavhengighet.

NJ organiserer samiske journalister i alle de samiske mediene. De utfører et svært viktig arbeid, noe myndighetene er pliktige i å legge til rette for, ifølge Grunnloven §108. NJ stiller seg bak Ytringsfrihetskommisjonens påpekning om at det ligger en mediepolitisk forpliktelse i å sørge for «at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv» (punkt 12.6.10).

Vi er også enige i presiseringen av at det ikke er nok innhold som gjøres tilgjengelig på samisk, og at samiske saker må settes på dagsorden i norskspråklige medier. Det er helt essensielt at samisk tematikk finnes både på de ulike samiske språkene og på norsk. På denne måten vil dette være tilgjengelig både for den samiske befolkningen og majoritetsbefolkningen.

De siste årene har det blitt satset på samisk innhold både i populære underholdningsprogrammer på radio og TV, i radiokanaler som når både bredt og målrettet samt i nyhets saker som omhandler spesifikke samiske temaer. Dette har bidratt til at saker om den samiske kulturen har funnet en naturlig plass i mediebildet. Dette er en positiv utvikling som NJ er opptatt av skal videreføres. Samtidig er det en utfordring at både samiske journalister og kilder er langt mer utsatt for hets, og deres yringsrom preges av dette. Dette kommer vi tilbake til i omtalen av trusler og trakassering av journalister.

Det er derfor viktig med en mediepolitikk som fortsetter arbeidet med å inkludere det samiske og likestille samisk innhold med norsk innhold. Her har NRK en viktig rolle. NJ stiller seg bak Ytringsfrihetskommisjonens formulering om at som «allmenkringkaster har NRK et særlig ansvar for å styrke de samiske språkene, samisk identitet og kultur» (s. 130).

I utformingen av all mediepolitikk argumenterer NJ for viktigheten av en armlengdes avstand mellom oppdragsgiver, bevilger og utøver. Vi tror at en løsning der fordelingen og kontrollen med mediestøtten flyttes til f.eks. Sametinget, vil kunne svekke den redaksjonelle uavhengigheten.

NJ er ikke enig med kommisjonen i resonnetet der de fremmer tanken om 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». (s. 131) I forlengelsen av dette foreslår kommisjonen at NRKs eierskap til det som i dag er divisjonen NRK Sápmi bør utredes. Her henviser kommisjonen til Mediemangfoldsutvalget, FN's erklæring om urfolksrettigheter og Sametingets redegjørelse om samiske medier. Dette bygger på et forslag fra det samiske journalistlaget, Sámi Journalisttaid Searvi (SJS), og deres ønske om å løsrive de samiske enhetene fra de nordiske allmenkringkasterne. For Norges del er det snakk om divisjonen NRK Sápmi.

For utviklingen av den samiske journalistikken mener NJ at det vil være avgjørende å være del av noe større, slik NRK Sápmi er i dag. Dette handler om deling av kunnskap, teknologistøtte og høy journalistisk kompetanse. Tilknytningen til NRK Sápmi gjør at NRKs samiske redaksjonelle innhold holder den samme standarden som, og er en naturlig del av, resten av NRKs omfattende tilbud. En eventuell løsrivelse, oppbygging og drift av et helt eget teknisk og administrativt apparat vil også bety betydelig økte kostnader, som igjen må tas fra et fra før presset budsjett for mediestøtte.

Tilhørigheten til resten av NRK gjør at divisjonen NRK Sápmi og samiske innholdet når akkurat like bredt ut som det norske innholdet, noe NJ ser på som et stort gode. Ni av ti nordmenn bruker NRK daglig. En ren samisk kringkaster, uten bånd til den nasjonale plattformen NRK, vil først og fremst nå et samisk publikum. Det vil etter NJs syn være et stort tap for mediemangfoldet i Norge og stanse den positive tendensen vi har sett de siste årene, der samisk språk og innhold får stadig mer plass i offentligheten.

## 6. Presseetikk

Kommisjonen understreker betydningen av det sterke presseetiske systemet i Norge og hvilken rolle dette spiller for den relativt høye tilliten til norske medier og til hvordan mediene utfører samfunnsansvaret. Kommisjonen påpeker at det er viktig at mediene sikrer og ivaretar dette systemet i tråd med formålet, slik at både faglige vurderinger og saksbehandling av klager holder et høyt nivå. NJ deler denne vurderingen. Befolkningens støtte til en fri presse er direkte knyttet til at de har tillit til at mediene opptrer etisk og etterrettelig. Det er i journalistikkens interesse å sikre omfattende og gode presseetiske rammer, som kan ivareta publikums tillit til de redigerte mediene.

Derfor tar NJ en aktiv rolle i utforming og endringer av vårt etiske regelsett. Å slutte opp om Norsk Presseforbund er avgjørende for NJ.

## 7. Kildevernet

### 7.1. Dagens situasjonsbestemte regelverk om kildevernet er utilstrekkelig

Ytringsfrihetskommisjonen skriver godt på side 241-242 og 261-262 om viktigheten av kildevernet og at vernet «er avgjørende for at samfunnet får tilgang til viktig informasjon.» Den frie og uavhengige journalistikken er avhengig av at enkeltmennesker tør å videreformidle samfunns viktig informasjon. I noen situasjoner kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet. Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med journalister er en viktig menneskerettighet. Denne anonymitetsretten kalles ofte for *ytringsfrihetens sikkerhetsventil*, fordi den skal gi borgere en mulighet til å si ifra om kritikkverdige forhold. Det er ikke journalisten, men den anonyme kilden som beskyttes. Kildevernet er helt nødvendig for å få frem informasjon som ellers ville forblitt ukjent. Kildevernet er begrunnet i demokratihensynet. Formålet er å legge til rette for en mest mulig velfungerende informasjonsformidling og meningsdannelse.

Kommisjonen legger, på side 262, til grunn at et sterkt kildevern «i praksis beror på flere faktorer enn lovgivning», og fremmer ingen rettslig styrking av vernet om anonyme kilder. NJ er enig med kommisjonen på side 265 at *opplæring og kunnskapsbygging er en fordel på kildevernområdet*. Vi kjenner blant annet ikke til et eneste eksempel fra nyere tid der politiet korrekt har fulgt dagens kildevernregler ved ransaking og beslag, jf. Innst. 155 S (2016-2017) side 2. I for eksempel *Filmrazziasaken* (Rt 2015 side 1286) forsegle PST konvolutten med beslaget før et døgn etter at de tok med seg råmaterialet, stikk i strid med ransakingsbestemmelsene.

For oss som representerer journalistene, som skal verne om de anonyme kildene, er det helt klart at vi også *trenger et sterkere rettslig kildevern*. Som kommisjonen selv erkjenner på side 262: «En tydeligere skranke i lovgivningen mot etterforskning av medienes kilder, kan være et viktig tiltak for å styrke det reelle kildevernet i tråd med det som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 10.»

Dagens rettslige vern om anonyme kilder reguleres kun gjennom *de prosessrettslige kildevernreglene*, jf. straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11. Det innebærer i praksis at kildevernet kun er en *situasjonsbestemt regulering*. Det vil si at journalister ikke trenger å fortelle retten hvem deres anonyme kilder er. Reglene er et unntak fra prinsippet om fri bevisføring og den allmenne forklarings- og bevisplikten. Dette fritaket kommer med andre ord kun inn ved en *domstolsbehandling*. Det materielle innholdet i det prosessrettslige kildevernet er blitt styrket gjennom rettspraksis fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (heretter EMD) de siste tiårene, noe vi utdyper under bokstav b).

Journalisters reelle muligheter til å verne kildens identitet blir stadig vanskeligere. Som Ytringsfrihetskommisjonen begrunner dette med på side 244 og 265, påvirkes kildevernet av «den raske teknologiske utviklingen og påfølgende utvidelser i myndighetenes fullmakter til å drive innsamling og lagring av data». *Vernet om anonyme kilder er derfor under press*.

Overfor *andre offentlige myndigheter* finnes det likeledes særbestemmelser om opplysningsplikt, for eksempel overfor konkurransemyndighetene etter konkurranseloven, til skattemyndighetene etter skatteforvaltningsloven, til Finanstilsynet etter verdipapirhandelsloven og til Forbruketilsynet og Markedsrådet etter markedsføringsloven. Kildevernet gjelder også overfor disse

forvaltningsorganene. Den rettslige forankringen fremkommer ikke direkte av vår nasjonale lovgivning, men av EMK artikkel 10, jf. Europarådets anbefaling (2000) 7 prinsipp 3 bokstav c). Som vi kommer tilbake til under bokstav f), mener vi dette må tydeliggjøres i norsk lovgivning.

Kommisjonen legger til grunn på side 262 at det allerede i dag «finnes flere bestemmelser i det norske lovverket som langt på vei ivaretar de hensynene et etterforskningsforbud skal ivareta.» Men straffeprosessloven § 170 a) gjelder bare for direkte etterforskning av journalister, ikke der journalister kommer i politiets søkelys gjennom *etterforskning som er rettet mot en journalistisk kilde*. Som vi kommer tilbake til under bokstav f), har dette ført til en rekke uheldige situasjoner. Det er kun fordi sakene er blitt henlagt, at de ikke har resultert i avsløringer av anonyme kilder.

Det hjelper lite at en kilde har tillit til at journalisten ikke vil røpe, eller bli pålagt av domstolen å røpe, vedkommendes identitet, dersom man risikerer at myndighetene likevel kan avdekke den. *Den dagen en undersøkelse fører til at en anonym kilde blir avslørt, er katastrofen skjedd*. Det er dette som må avverges gjennom et rettslig etterforskningsforbud. Vi må også forhindre at jakt på journalistiske kilder fører til en nedkjølende effekt på ytringsfriheten vår.

#### **a) Unntak fra kildevernet**

NJ er *glad for* at kommisjonen på side 262 understreker at bestemmelsen i straffeprosessloven § 125 (3), om når det kan gjøres inngrep i kildevernet, «er tungt tilgjengelig» og «med fordel kunne vært omformet slik at den bedre reflekterer avveininger og vurderingsmomenter som EMD benytter». Vi mener dagens bestemmelser ikke gir uttrykk for den terskelen som følger av praksis fra Høyesterett og EMD. I lys av rettspraksis vil det kun i ekstraordinære tilfeller være adgang til å *vurdere* svært restriktive unntak fra kildevernet. I henhold til den såkalte «Goodwin-testen» («balancing test») kreves en svært intensiv prøving av inngrepets forholdsmessighet og begrensningene i journalisters kildevern. I tillegg skal domstolen foreta en skjønsmessig totalvurdering av de motstridende interessene i den konkrete situasjon, jf. EMD Goodwin-saken 1996 avsnittene 39 og 40. En eventuell tvil skal falle ut til fordel for kildevernet, jf. Filmrazziasaken Rt 2015 side 1286 avsnitt 72. I Lekkasjesaken Rt 2004 side 400 avsnitt 46 la Høyesterett til grunn at det te innebærer at «kildevernet langt på vei er absolutt så lenge opplysninger som kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning.»

NJ har, sammen med de andre presseorganisasjonene og NRK, i tidligere anledninger fremmet følgende forslag til formulering av rekkevidden i lovverket, som vi fremdeles fastholder:

*«Unntak fra forklaringsfritaket kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha. Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte.»*

#### **b) Svensk inspirasjon**

Sverige er det landet i Europa som har gitt vernet om anonyme kilder sterkest beskyttelse, jf. Peter Lambert og Iben Gjessing «Kildebeskyttelse» (2014) side 259 og Hans Danelius «Mänskliga rättigheter i europeisk praxis» (2015) side 508. *NJ ønsker et minst like sterkt kildevern som svenskene, men det betyr ikke at alle detaljene i deres kildevernlovgivning automatisk må og bør overføres til norske rettsregler.*

Kommisjonen legger til grunn på side 263 at fordi «forskjellene mellom det norske og svenske rettssystemet» er så ulike, lar den svenske kildevernmodellen seg ikke «overføre direkte til norsk

lovgivning». Men et sterkt kildevern, inspirert av den svenske modellen, *må naturligvis tilpasses norske forhold*.

Ytringsfrihetskommisjonen anfører på side 243 at siden svensk og norsk lovgivning er ulik når det gjelder domstolenes skjønnsutøvelse, er den svenske kildevernmodellen ikke ønskelig å følge her i Norge. Men *statenes skjønnsmargin («a margin of apprication») i kildevernsaker er begrenset*, jf. EMD Goodwin-saken 1996 avsnitt 40. Den konkrete interesseavveiningen som «Goodwin-testen» krever, legger derfor rammen for både norsk og svensk skjønnsutøvelse.

Kommisjonen mener også at vi ikke kan trekke paraller til Sveriges kildevernregler som reguleres i grunnloven, fordi den svenske konstitusjonen ikke er teknologinøytral. Det er ikke korrekt. Den svenske Yttrandefrihetsgrundlagens kapittel 1, § 5 presiserer at også nettmediene kan få utgivningsbevis og omfattes av de svenske kildevernbestemmelsene.

### **c) Lovfeste taushetsplikt**

Ytringsfrihetskommisjonen mener på side 262 at en lovfestet taushetsplikt «sannsynligvis vil ha mindre praktisk betydning i samfunnet ettersom presseetikken allerede oppstiller et absolutt kildevern». Vi er enig i at det absolutte kildevernet i Vær Varsom-plakatens punkt 3.5 anses som selve grunnfjellet i journalistisk yrkesetikk. Det som kjennetegner vernet, er at journalister praktiserer dette samvittighetsløftet, klart i strid med rettsreglene på området.

Kommisjonen overser likevel at poenget med en yrkesmessig taushetsplikt for journalister, er at dette skal komme *i tillegg til dagens kildevernregler i prosesslovgivningen. Det rettslige kildevernet vil da også gjelde overfor alle myndigheter på alle stadier i en sak*. Som Kulturdepartementet skriver i sitt høringsnotat om medieansvarsloven av 2018 side 180, er begrunnelsen for en hovedregel om taushetsplikt om kildens identitet at dette vil «bidra til å styrke anonymitetsretten, som i mange tilfeller kan være en nødvendig forutsetning for å utøve ytringsfriheten». NJ mener at denne taushetsplikten, på samme måte som i Sverige, også må gjelde overfor *kommunale virksomheter* (Offentlighets- og sekretesslagen kapittel 13, § 2) og *private virksomheter* (Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter).

Departementets forslag har allerede fått bred støtte i etterfølgende høring, jf. Prop. 31 L (2019-2020) side 37. Det vil ikke være hensiktsmessig å sanksjonere brudd på denne plikten, idet formålet med reguleringen er hensynet til ytringsfriheten, jf. Kulturdepartementets høringsnotat om medieansvarsloven side 183.

Omgjøres vernet om anonyme kilder til en taushetsplikt, er NJs forslag at kildevernet i *ny straffeprosesslov* flyttes fra den foreslåtte bestemmelsen om bevisfritak (utkast § 8-4) til bestemmelsen om vern av fortrolighet (utkast § 8-3). Liknende systematikk må gjøres i tvisteloven.

### **d) Bevisforbud**

Kommisjonen utelater å nevne at Straffeprosesslovutvalget NOU 2016:24 side 279 har foreslått at det *prosessrettslige* kildevernet omgjøres til et bevisforbud. *Et slikt forbud vil begrense adgangen til å benytte kildeavslørende informasjon som bevis gjennom hele rettshåndhevelsen*.

Dette vil si at reglene ikke bare vil bli knyttet opp til rettsforhandlinger, slik dagens prosessrettslige kildevernregler gjør. *Kildevernet vil også gjelde ved etterforskningsmetoder som ransaking, beslag og ikke minst skjulte tvangsmidler*. Dette er etter NJs mening et meget godt forslag.



### e) Etterforskningsforbud

NJ er *svært skuffet* over at kommisjonen ikke fremmer forslag om et rettslig etterforskningsforbud. *Særlig er skuffelsen stor fordi vi ser at begrunnelsene for avvisningen bygger på en god del feilaktige påstander.*

Ytringsfrihetskommisjonen nevner ikke at i Sverige er *taushetsplikten og etterforskningsforbudet to sider av samme sak*, jf. Prop. 175/76:204 side 109, SOU 2017:41 side 30 og side 501 i boken «Fritt Ord 250 år Tryckfrihet och offentlighet i Sverige og Finland». Når taushetsplikten innføres i medieansvarsloven, trenger vi derfor også et etterforskningsforbud.

*Taushetsplikten og etterforskningsforbudet vil gjelde på samtlige stadier av enhver sak der journalister påberoper seg kildevernet*, og ikke bare i tilknytning til rettsforhandlinger. Det vil ivareta kravene i EMK artikkel 10 om at vernet om anonyme kilder skal respekteres av *alle myndigheter på alle stadier i en sak*, jf. Europarådets rekommandasjon (2000)7 prinsipp 3 bokstav c).

Kommisjonen skriver på side 262 at det svenske etterforskningsforbudet innebærer at *politiet* ikke kan etterforske hvem som er journalisters anonyme kilder. Forbudet innebærer imidlertid en hovedregel om at verken *offentlige myndigheter, kommunale virksomheter eller private virksomheter innenfor skole, helse og omsorgssektoren med offentlig finansiering* har rett til å foreta undersøkelser for å finne en anonym kilde. I 2015 ble for eksempel en sikkerhetsdirektør i den svenske trygdeetaten og en sjef for et kommunalt eldrecenter dømt for å ha etterforsket hvem som var anonym kilde til medier. Det samme ble en professor ved Göteborgs universitet dømt for i 2017. NJ mener at etterforskningsforbudet også må gjelde for *private virksomheter*, slik det er i Sverige.

En av grunnene til at kommisjonen på side 244 avviser et etterforskningsforbud, er at siden ingen av eksemplene på saker der dette er gjennomført «er prøvd rettslig», er det «derfor ikke grunnlag for å fastslå at disse er eksempler på inngrep i kildevernet.» Kommisjonen konkluderer følgelig på side 262 med at det ikke finnes «dokumentasjon på at dette er et omfattende problem som truer kildevernet».

At det ikke finnes rettspraksis, betyr ikke at norske myndigheters klappjakt på kilder har vært uproblematisk. I samtlige saker har etterforskningen ikke har ført frem og sakene er derfor blitt henlagt. Myndighetene har rett og slett ikke klart å finne ut hvem som er den anonyme kilden, og det er derfor de anonyme kildene ikke er blitt avslørt.

*Vi har flere eksempler på at myndighetene uten noen rettsbehandling har forsøkt å finne den anonyme kilden.* Kommisjonen nevner kort som et eksempel på side 244 at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) i fjor jaktet på Aftenpostens kilde i den såkalte «Våpeneksportsaken». Denne saken handlet om at UD tillot våpeneksport til Emiratene, til tross for at de hadde mistanke om at våpnene ble brukt til ulovlig borgerkrig i Jemen. Det var en journalistisk sak av stor allmenn interesse. Informasjon som avslørte dette var hentet fra et gradert dokument som Aftenposten hadde fått tilgang til gjennom en anonym kilde. Både Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite ba tidligere utenriksminister Ine Marie Søreide om å avgradere dokumentet. Ministeren svarte i stedet med å igangsette tilsynssak i UD, og ba NSM etterforske hvem som var den anonyme kilden. NSM avblåste noen måneder senere jakten, og ga opp å finne hvem som hadde vært Aftenpostens kilde i saken.

Et annet kjent eksempel som kommisjonen ikke nevner, er da PST i 2016 etterforsket hvem som var Dagens Næringsliv (DN) sin anonyme kilde i «Budsjettlekkasjesaken». DN hadde her publisert en nyhetssak uten åpne kilder om at regjeringen ville bruke 25 milliarder kroner mindre på Forsvaret de

neste 20 årene enn forsvarssjefens fagmilitære råd anbefalte. Også dette var en sak av stor allmenn interesse. Statsministerens kontor (SMK) tok kontakt med PST, som umiddelbart startet etterforskning for å finne ut hvem som hadde lekket fortrolige regjeringsnotater til DN. Heller ikke i denne saken lyktes det å finne den anonyme kildens identitet, og PST ga opp å finne ut hvem som var avisens anonyme kilde.

*Hadde Aftenpostens og DNs journalister blitt innkalt i retten, er det etter NJs oppfatning opplagt at «Goodwin-testen» hadde resultert i at de ikke hadde behøvd å oppgi hvem som var deres anonyme kilder i disse sakene. Kildevernet hadde med andre ord vært i behold. I realiteten innebærer derfor eksemplene på kildejakt at myndighetene omgår de prosessrettslige kildevernregler, uten å gå veien via domstolen.*

Kommisjonen anfører på side 243 at den svenske kildevernmodellen «henger nært sammen med det objektive eneansvar, som innebærer at det alltid vil være én person som kan holdes ansvarlig for innholdet». Men et eventuelt etterforskningsforbud i norsk lovgivning, er naturligvis ikke avhengig av at det rettslige redaktøransvaret må være formet som et eneansvar, slik det er i Sverige.

Redaktørens særskilte kontrollansvar i straffeloven § 269 og medieansvarsloven §§ 9 og 10 anses etter norsk rett som *kildevernets motstykke*, jf. NOU 1999:27 side 70. Vernet betyr i praksis at det er redaktøren som overtar det rettslige ansvaret for ytringer som publiseres anonymt. Han eller hun opptreter som «skjold» for kilden. Redaktøren kan kun fri seg fra ansvar dersom det godtgjøres at det ikke kan legges noe til last når det gjelder kontroll av innholdet, og har dermed bevisbyrden. *Det rettslige redaktøransvaret i norsk lovgivning er dermed tilstrekkelig for å kunne innføre et etterforskningsforbud.*

NJ er forundret over at kommisjonen på side 263 også bruker som argument for å avvise etterforskningsforbudet at «vi ikke har et klart derfinert begrep om hvem mediene er». Kommisjonen skriver selv på side 239 godt om hvem de redaktørstyrte journalistiske mediene i medieansvarsloven er. Kulturdepartementet, som har foreslått en bestemmelse i samme lov om taushetsplikt, legger til grunn samme definisjon. *Ved et etterforskningsforbud vil samme rettslige definisjon av mediene som medieansvarsloven § 2 benyttes.*

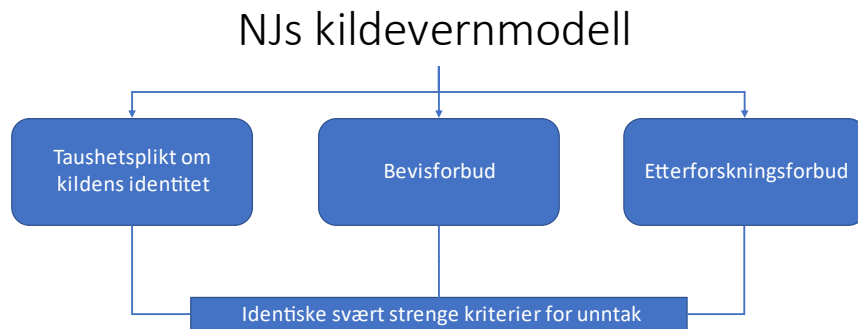
For at et etterforskningsforbud i Sverige skal være reelt, er eventuelle overskridelser av disse begrensningene *straffesanksjonert*. Det samme bør etter NJs mening gjelde i norsk rett.

#### **f) NJs kildevernmodell**

Ytringsfrihetskommisjonen skriver på side 243 at i debatten om et etterforskningsforbud, blir «modellen gjerne omtalt som et fullstendig etterforskningsforbud mot anonyme kilder.» NJ ønsker primært et absolutt kildevern, slik presseetikken er. Men vi har lansert *en rettslig kildevernmodell der unntakene følger av «Goodwin-testen»*. Når kommisjonen på side 262 er bekymret for at offentlig ansatte vil «kunne krenke grunnleggende menneskerettigheter ved brudd på taushetsplikt», vil altså NJs kildevernmodell være i tråd med EMDs rettspraksis.

Kommisjonen mener på side 262 at siden «taushetspliktreglene i norsk rett ikke trekker et prinsipielt skille mellom fravikelig og ufravikelig taushetsplikt som tilsvare r skillet mellom såkalt «sekretess» (hemmelighold) og taushetsplikt i Sverige, ligger det «dermed ikke til rette for at det vil bli klare rammer for hva offentlig ansatte straffritt kan uttale seg til pressen om.» Men NJs forslag er at *rekkevidden av det prosessrettslige kildevernet, taushetsplikten og etterforskningsforbudet følger*

*hverandre, og vurderes etter en enhetlig utforming.* Det vil i praksis innebære *de samme unntakene* fra vernet om anonyme kilder. På denne måten mener vi det vil være enkelt å avgrense vernet. Unntakene i vår modell kan enten skje gjennom identiske formuleringer om kildevernets rekkevidde i medieansvarsloven, straffeprosessloven (utkast til *ny* straffeprosesslov § 9-4) og tvisteloven, eller gjennom en henvisningsbestemmelse fra medieansvarsloven til prosesslovene:



NJ synes det er trist å lese at kommisjonen på side 262 mener 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». *Det er ikke journalisten, men den anonyme kilden og alle de potensielle informantene som beskyttes.* Ikke bare av hensyn til dem selv, men også til det beste for fellesskapet. Vi trenger et samfunn der enkeltmennesker tør å videreformidle samfunns viktig informasjon. I noen tilfeller kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet. «Goodwin-testen», som NJ bygger unntaksbestemmelsene i kildevernmodellen på, har ivare tatt disse verdiene i sin avveiningsnorm.

Kommisjonen legger til grunn på side 263 at et etterforskningsforbud aktivt vil «misbrukes av kriminelle for å unngå straffeforfølgning». Det er *tillitsforholdet* mellom journalist og kilde som bidrar til å sikre en informasjonstilgang som er av samfunnsmessig betydning. Det er ikke tilstrekkelig at kilden selv har bedt om å være anonym. *Journalister må gi et konkret løfte overfor kilden. Det ligger derfor en profesjonell vurdering til grunn for et slikt løfte.* Prinsippet om kildekritikk og evnen til å vurdere deres kvalitet er en presseetisk plikt. En kritisk holdning til kildens budskap og det materiale som legges frem, er en forutsetning for journalistikken, jf. PFUs prinsipputtalelse 18. januar 1997. Kildens opplysninger må kontrolleres, og ved bruk av anonyme kilder stilles det både presseetisk og rettslig særlige krav til aktsomhet, jf. Vær Varsom-plakatens punkt 3.2, Bopliksaken Rt 2003 side 928 avsnitt 43 og EMD Tønsbergs Blad-saken 2007 avsnitt 95. Det kreves med andre ord stor grundighet fra journalistenes side ved løfte om anonymitet, og misbruk av bestemmelsen er etter vår mening derfor et svakt argument i denne sammenhengen.

## 8. Måling av nedkjølende effekt

NJ *støtter* Ytringsfrihetskommisjonen som på side 265 fremhever behovet 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.»

Selv om det er lettere å måle aktive handlinger fremfor fravær av handlinger, er det likevel svært viktig med slik kunnskap. Bare vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil for

eksempel være nok til at kilder som forutsetter anonymitet blir mer tilbakeholdne med å formidle opplysninger til journalister. Viktig underretning til borgerne vil dermed kunne gå tapt. Journalisters informasjonskanaler vil kunne tørke ut og mediens demokratiske samfunnsrolle undergraves.

Kommisjonen nevner korrekt på side 265 at dette for eksempel kan gjøres gjennom komparative analyser av ordskiftet før og etter innføring av nye lovhjemler. *Den nye etterretningstjenesteloven behøver etter vår mening en slik analyse.* Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (heretter EOS-utvalget) vil få en stor og viktig oppgave med kontroll av de nye fullmaktene som vil ligge i denne loven, og her erkjennes det at risikoen for en nedkjølende effekt på ytringsfriheten er betydelig ved innføringen av til rettelagt innhenting, jf. Prop. 80 L (2019-2020) side 100. Det understrekes i proposisjonen på side 159 at det er av stor betydning å hindre en nedkjølende effekt på journalisters kildetilfang, da en slik effekt kan ha sterke skadevirkninger på demokratiet. Skal dette ikke bare bli ord, må EOS-utvalgets kontroll etableres slik at det kan gjennomføres en komparativ analyse etter at loven har vært i kraft en periode.

*EOS-utvalget kan for eksempel gjennomføre målinger av nedkjølingseffekten ved å innta en temabasert kontroll, konsentrert om ett område. Et eksempel til inspirasjon kan etter NJs mening være en undersøkelse i 2017 fra utvalgets nederlandske søsterorganisasjon.* Rapporten kartla tjenestens rutiner for å avverge at journalisters anonyme kilder ble avdekket. Hensikten var å få etablert effektive barrierer som skilte fortrolig kommunikasjon fra øvrig materiale, og påse at tjenesten overholdt disse prosedyrene.

## 9. Legge inn et krav i utredningsinstruksen om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak

NJ er som nevnt tidligere *enig* med Ytringsfrihetskommisjonen på side 244 og 265 som fremhever at kildevernet påvirkes av «den raske teknologiske utviklingen og påfølgende utvidelser i myndighetenes fullmakter til å drive innsamling og lagring av data». Dette gjør at kildevernet er under press.

Politiet har blant annet en rekke lovregulerte skjulte tvangsmetoder, for eksempel kommunikasjonsavlytting og annen kommunikasjonskontroll, sikringspålegg, romavlytting, dataavlesning, skjult kameraovervåking og teknisk sporing. Lovgivningen på feltet er fragmentert, utvidelsene er kommet stykkevis og delt og bestemmelsene er resultat av politiske kompromisser de senere årene. Som Personvernkommissjonen fremhever i NOU 2022:11 side 104: «Det er begrenset tilgjengelig informasjon om hvilke verktøy blant annet politiet i Norge anvender, og hvordan personvern ivaretas i praksis. Det er også Personvernkommissjonens erfaring at det i kommisjonens arbeid har vært utfordrende å få innsikt i metodebruk og verktøy som er i bruk eller som vurderes tatt i bruk.»

Utvidelsen av politiets adgang til å samle opplysninger om borgernes atferd som grunnlag for å oppklare straffesaker, har konsekvenser. Metodene øker muligheten for å krenke borgernes grunnleggende interesser i å beskytte sin personlige integritet. Det er i dette krysspresset spørsmålet om journalisters vern om anonyme kilder settes på spissen. Vi minner her om Hans Petter Graver og Henning Harborgs rapport «Datalagring og menneskerettigheter» - utredning til Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet (2015) side 89:

*«Problemene med i det hele tatt å skille ut privilegert informasjon fra det materialet som utleveres av de lagrede kommunikasjonsdata, er forhold som i seg selv trekker i retning av at datalagring ikke kan gjennomføres uten å komme i konflikt med EMK.»*

Kildevernet kan få redusert betydning i praksis dersom kanalene kildene og journalistenes bruker til å kommunisere med, ikke oppleves som trygge. Dette vil i så fall bidra til å true en helt sentral del av journalistikken. Som Personvernkommissjonen fremhever i NOU 2022:11 side 33: «Dersom myndigheter har for vide fullmakter til å samle inn personopplysninger, kan det ha alvorlige konsekvenser for blant annet journalistikk, kildevern og i ytterste konsekvens for ytringsfriheten.» Vi støtter derfor kommisjonens forslag på side 129 om å legge inn et krav i utredningsinstruksen om å vurdere samlet effekt på ytringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak. Vi synes i den sammenheng det virker hensiktsmessig å utarbeide en egen veileder til instruksen som regulerer hvordan slike ytringsfrihetsvurderinger skal gjøres. *Her mener vi kildevernet må ha en helt sentral plass.*

## 10. Mangfold

Kommisjonen mener mediene bør jobbe bedre og bredere med mangfold. Dette er en vurdering NJ støtter. Som omtalt i merknadene til kapittel 6 har NJ satt ned et eget mangfoldsutvalg for å jobbe med dette.

## 11. Gratis tilgang

Vi deler også kommisjonens bekymring knyttet til at ulik tilgang på journalistikk forsterker klasseskiller, ved at andelen som har tilgang til betalte nyhetstjenester øker med alder, utdanning og inntekt. Vi støtter kommisjonens forslag om å utrede støtteordninger til flere uavhengige medier som drives etter andre forretningsmodeller enn abonnement samt gratis tilgang til alle medier ved offentlige steder som bibliotek. Som nevnt i kapittel 6 mener NJ også at departementet bør sette i gang en utredning av om det er mulig å tilby gratis medietilgang for unge.

## 12. Reklame

Kommisjonen mener det er behov for et tydeligere skille mellom reklame og redaksjonelt stoff (pkt. 12.6.13 og 12.7.6). Dette er NJ helt enig i. Journalistikkens uavhengighet er allerede under press, og kommersielle aktører forsøker å profittere på journalistikkens troverdighet med ulike former for innholdsmarkedsføring. Når skillene mellom journalistisk innhold og reklame viskes ut er det svært ødeleggende for hele den offentlige samtalen. Vi er helt enig i at bransjen bør ta faren for et tillitstap gjennom forveksling av reklame og redaksjonelt stoff på større alvor.

## 13. Åpenhet

Vi er enige med kommisjonens anbefaling om at mediene, bør ta en mer aktiv rolle i selv å vise fram forhold rundt eierskap og samarbeidsavtaler (som stoffutveksling) til det allmenne publikum. Dette kommer i tillegg til de forpliktelser som følger av loven om å gi informasjon til Medietilsynet om eierskap og samarbeidsavtaler som gir innflytelse tilsvarende eierskap.

## Kap. 15: Ytringsfrihet i arbeidslivet

### 1. Et demokratisk problem

Ytringsfrihet i arbeidslivet var egentlig ikke en del av kommisjonens mandat. Det var klokt å likevel vie et eget kapittel til dette. Funnene til kommisjonen, og til forskningsstiftelsen Fafo - som publiserte en rapport om emnet rett før kommisjonen la fram sin utredning - er alarmerende. Mye av det kommisjonen beskriver er også svært godt kjent for våre medlemmer. Det er også slik at landets journalister og mediene her har en spesielt viktig rolle. Så godt som alle eksemplene på saker kommisjonen peker på har hatt sitt utspring i ytringer fremsatt i journalistiske medier. På tross av fremveksten av sosiale medier, er det de redigerte mediene som utgjør den viktigste offentligheten for disse samfunnsviktige ytringene.

Norske journalister kjenner dessverre også godt til at det kan være krevende å få kilder til å ytre seg om forhold som gjelder arbeidsplassen. Og tilgangen til for journalister til fagkilder i virksomhetene kan i mange tilfeller strupes. De fleste nyhetsjournalister foretrekker muligheten til å kunne ta kontakt direkte med fagpersoner de ønsker å intervju. Innen forskning og akademia er dette stort sett mulig, og de store universitetene lager for eksempel ekspertlister knyttet til aktuelle problemstillinger. I forvaltningen og det private næringsliv er det gjennomgående annerledes. Men mange aktører av en viss størrelse ønsker at henvendelser skal rettes til en informasjonsavdeling, som siler spørsmål og vurderer hvem som kan svare ut, slik kommisjonen også beskriver. I konfliktfylte saker er det gjerne noen fra informasjonsavdelingen selv som blir eneste tilgjengelige kilde. I verste fall får journalistene bare mulighet til å sende spørsmål på epost til informasjonsavdelingen.

Eksempler på dette har vi sett i de siste ukers dekning av problemene med Follo-banen. Informasjonsavdelingene kan i mange tilfeller være nyttige hjelpere for mediene, bidra til god formidling og til at journalister settes i kontakt med riktig kilde. I andre tilfeller, og særlig i betente saker, kan de sperre for journalistenes muligheter til å nå kilder i virksomheten. Det får konsekvenser for journalistikken, den offentlige samtalen - og er et inngrep i de ansattes ytringsfrihet. Når fagpersoner i både det offentlige og private legger bånd på seg, eller ikke er tilgjengelig for mediene i det hele tatt, forringes informasjonen som når ut til offentligheten. Konsekvensene er åpenbare: Viktige problemstillinger når aldri offentligheten og kvaliteten på den offentlige samtalen blir dårligere.

Mange bedrifter og offentlige virksomheter har også egne instruksjoner for hvem som kan uttale seg til pressen. Som kommisjonen viser til opplever de ansatte i disse virksomhetene å ha et mindre ytringsrom enn andre. Enkelte virksomheter kommuniserer også disse instruksjonene til journalistene som dekker dem tette. Et eksempel på dette er Aurskog-Høland kommune. I en [PFU-sak mot Indre Akershus Blad i 2021](#) kom det fram at den stående instruksjonen fra kommunedirektøren var at alle spørsmål fra Indre Akershus Blad, uansett hva sakene gjaldt, skulle rettes til kommunedirektøren og/eller kommunalsjefer. Kommuneledelsens motivasjon var at «riktig informasjon skal komme ut til innbyggerne». Avisa kontaktet derfor ikke legene på legevakten direkte for å gi dem mulighet til samtidig imøtegåelse i en sak som gjaldt påstander om mangelfull behandling av et elleve dager gammelt barn, men en kommunalsjef, som ga et overordnet svar. Legene fikk derfor ikke muligheten til å imøtegå påstandene (som de mente var feilaktige), og klaget avisa til Pressens faglige utvalg. Der vant legene fram.

*Kommunenens instruksjoner kan ikke overstyre de presseetiske forpliktelsene. Det må også være mulig å legge til: Slike instruksjoner er åpenbart et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten til de ansatte. Som*

PFU-saken også viser fører det til en dårlige offentlig samtale når de som faktisk vet hva en sak handler om fremstår som utilgjengelige for journalister.

Kommisjonen viser til tall fra Fafo, hvor en betydelig andel av norske ansatte sier at toppledelsen begrenser deres muligheter til å ytre seg. Få sier de kan svare fritt når journalister spør. Dette samsvarer med tilbakemeldingene vi får fra våre medlemmer. Kommisjonen viser til at takhøyden oppleves som noe høyere i privat sektor enn offentlig, og refererer til ikke-publiserede tall fra Medbestemmelsesbarometeret ved OsloMet. Det er vanskelig å vite om det er en reell forskjell mellom sektorene. Våre medlemmers inntrykk er at det kan være like vanskelig å få kilder i begge sektorer (utenom ledelse og kommunikasjonsavdelinger) i tale, og at det i enkelte private virksomheter også kan være langt vanskeligere enn det offentlige. Variasjonene er store, og mye handler antakelig om kultur og hvilke signaler selskapets ledere gir til sine ansatte. Det må gjøres en betydelig jobb for å redusere tersklene for å ytre seg - og her må partene i arbeidslivet ta betydelig ansvar for å forbedre situasjonen.

Kommisjonen påpeker at 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 er vurderinger vi er enige i. Når ansatte ikke ytrer seg om slike forhold, for eksempel som et utslag av lojalitetsplikt eller at de frykter ulike former for represalier, er det svært uheldig. I mange tilfeller er det manglende yringsrommet også et utslag av instruksjoner og retningslinjer fra arbeidsgiveren, slik kommisjonen viser. I slike tilfeller tar virksomhetene beslutninger som kan fremstå som fordelaktige for dem på kort sikt - for eksempel at deres "omdømme bevares". Men når yringsrommet reduseres, har dette konsekvenser for samfunnet totalt. Det er også skadelig for virksomhetene selv på lengre sikt. Alle organer er tjent med at ansatte faktisk ytrer seg om viktige forhold, slik at for eksempel ukulturer kan belyses og korrigeres.

## 2. Offentlige ansatte har rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt

NJ synes også at det er et *godt forslag* fra kommisjonen å legge til en presisering i forvaltningsloven om at offentlig ansatte har rett til å varsle til mediene, uten først å varsle internt. Vi er enig i at dette for eksempel kan gjøres gjennom en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 h), og vi tror at det vil tydeliggjøre at varsling utgjør et unntak fra taushetsplikten.

Vi er imidlertid *ikke* fornøyd med at kommisjonen foreslår at dette gjøres ved å supplere regelverket i forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse med en egen bestemmelse «som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) om retten til å varsle eksternt». NJ er kritisk til hvordan dagens bestemmelse i arbeidsmiljøloven om eksternt varsling til mediene er formulert.

Kriteriene som er satt for slik varsling, går kommisjonen ikke nærmere inn på i sitt utkast. I arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) er det lagt inn et krav om at arbeidstaker kun kan varsle eksternt til mediene dersom vedkommende «er i aktsom god tro om innholdet i varselet». I sin utdypning av hvordan dette kravet skal forstås, vises det til det gamle forsvarlighetskravet i Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) punkt 8.2.3.7, som Varslingsutvalget i NOU 2018:6 hadde som formål å fjerne.

Forsvarlighetskravet stiller betingelser til måten varslingen skjer på. Hvorvidt arbeidstakeren er i god tro med hensyn til sannheten i de ytringene som fremsettes, skal bero på en skjønsmessig helhetsvurdering gjennom en interesseavveining. Konsekvensen av et slikt krav er at fokus blir flyttet fra det forhold det varsles om, til varsleren og hvordan varsleren har opptrådt. Dette vilkåret setter

dermed en stopper for Varslingsutvalgets intensjon om å dempe konfliktnivået. *NJ ønsker derfor at kravet om «god tro» fjernes.*

Vi mener også at de to øvrige vilkårene i § 2 A-2 (3), at varselet skal gjelde «kritikkverdige forhold som har allmenn interesse» og «arbeidstaker først har varslet internt eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig», ikke kan være kumulative. I likhet med svenske varsleregler mener vi det må være *tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt*, og foreslår å endre «og» til «**eller**».

### 3. Journalisters egen yringsfrihet

**Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for NJ ikke bare fra et kildeperspektiv, men også for journalistenes egen yringsfrihet om forhold ved arbeidet deres.**

NJ gjennomførte høsten 2022 en bredt anlagt arbeidsmiljøundersøkelse blant medlemmene der vi også hadde med spørsmål om medlemmenes opplevelse av yringsfrihet i arbeidssituasjonen. Undersøkelsen er gjennomført i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Det at vi hadde med spørsmål om yringsfrihet var initiert av Ytringsfrihetskommisjonens arbeid, og også rapportene om yringsfrihet i akademia (NOU 2022:2)<sup>1</sup> og i arbeidslivet (Fafo/Fritt Ord, 2022).<sup>2</sup>

#### 3.1. Varslingsrutiner?

I det følgende presenterer vi funnene fra denne delen av arbeidsmiljøundersøkelsen, og også fra spørsmålene som omhandler varslingsrutiner, ettersom varsling er en sentral del av yringsfriheten i et arbeidsforhold. Avslutningsvis vil vi bruke resultatene fra undersøkelsen til å illustrere hvordan åpenhet om trusler og trakassering har ført til en markant reduksjon i andelen journalister som opplever seksuell trakassering, og en tydelig økning i antall mediebedrifter som har skriftlige varslingsrutiner. Dette er to beslektede temaer som i stor grad hadde gått under radaren for arbeidsmiljøarbeidet i redaksjonene før trusler og trakassering ble satt på agendaen i NJ/AFIs forrige store arbeidsmiljøundersøkelsen i 2012, og ikke minst av #metoo-kampanjen i 2017. En fellesnevner for sakene som omhandler trusler, vold og trakassering fra kilder og publikum, og det å bli utsatt for seksuell trakassering på jobb, er at de i stor grad har vært tabubelagt. Det å snakke om uønsket oppmerksomhet eller reaksjoner, og ikke minst det å varsle om grenseoverskridende adferd på jobb, har vært knyttet til frykt for represalier og for å miste ansikt overfor ledelse og kolleger.

#### 3.2 Trivsel – utbrenthet?

Mye av NJs arbeidsmiljøarbeid handler om hvordan ulike sider av journalistryrket påvirker helsa til medlemmene. Vi har gjort en rekke undersøkelser av psykososiale forhold som er yrkesspesifikke for journalister. Målet er å øke kunnskapen om hva som kan gjøres for å forebygge yrkesskader som angst, depresjon og utbrenthet, og hva som bidrar til trivsel, velvære og profesjonell vekst.

Tidligere undersøkelser viser at det er en nær sammenheng mellom psykiske reaksjoner og selvsensur. Selvsensur kan være en metode for å mestre frykt og andre stressreaksjoner.<sup>3</sup>

I arbeidsmiljøundersøkelsen har vi med et spørsmålsbatteri som kartlegger trivsel og et annet som undersøker utbrenthet. Vi bruker disse to batteriene (forklart nedenfor) til å undersøke hvordan journalistene har det på jobb. Slik kan vi kjøre analyser av hvordan skåren på, for eksempel

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-2/id2905589/>

<sup>2</sup> <https://frittord.no/attachments/8b87756df58d08fce356332bbfbd0cf755ed7b3a/209-0220901134854550051.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.nj.no/wp-content/uploads/2021/08/Trusselrapport-2012-2021.pdf>



ytringsfrihet, samvarierer med den enkeltes opplevelse av trivsel og utbrenthet. Svarene på dette er gjengitt en del steder nedenfor.

### 3.3. Metode

Resultatene som presenteres er basert på svarene fra medlemmer som enten er midlertidig eller fast ansatt, altså ikke frilansere og andre som ikke er i et ansettelsesforhold. Spørsmålsstillingene som er brukt om ytringsfrihet er hentet fra Fafos undersøkelser av temaet. Spørsmålene som omhandler sosial kontroll og mobbing er utformet etter inspirasjon fra funnene i NOUen om ytringsfrihet i akademia og enkeltspørsmål fra Ytringsfrihetskommisjonens rapport. Trivsel er undersøkt med en versjon av The Warwick-Edinburgh Mental Wellbeing Scales (WEMWBS), et batteri bestående av syv spørsmål som kartlegger hvordan man har det. Utbrenthet er undersøkt med en versjon av Oldenburg Burnout Inventory (OLBI), som består av åtte spørsmål.

#### 1. Er ytringsfriheten begrenset av manglende takhøyde?

Det første spørsmålet om opplevelsen av ytringsfrihet, handler om hvorvidt medlemmet opplever at ledelsen er åpen for kritiske synspunkter om forhold på jobben. Åpenhet om denne typen forhold burde være en vinn-vinn-situasjon for ledelse og ansatte, ettersom det er i alles interesse at arbeidstakerne som er tette på arbeidssituasjonen gir tilbakemeldinger om hvor skoen trykker. I tillegg til å handle om den enkeltes grunnleggende ytringsfrihet, henger det også sammen med «samfunnets rett til å motta informasjon og kunnskap om saker av allmenn interesse, altså informasjonsfriheten» (Ytringsfrihetskommisjonen, s. 304).

**Som det går fram av Tabell 1, opplever en av fire NJ-medlemmer at ledelsen ikke nødvendigvis ønsker de ansattes kritiske synspunkter på jobben som velkommen.** NJs tidligere undersøkelser av hva som er årsaken til at arbeidstakere velger å ikke varsle om kritikkverdige forhold på jobben, viser at frykten for represalier er en vesentlig faktor. Det kan være frykt for mer eller mindre subtile gjengjeldelser, for eksempel at man blir holdt utenfor samtaler, ikke sendes på attraktive oppdrag, eller ikke får forlenget et vikariat.

<b>Tabell 1: Jeg blir møtt med uvilje fra leder dersom jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobb</b>	
<i>n</i> = 1895	<b>NJ</b>
<b>Helt/delvis enig</b>	25 %
<b>Verken eller</b>	15 %
<b>Helt/delvis uenig</b>	56 %
<b>Vet ikke</b>	4 %
<b>Totalt</b>	100 %

Da vi i arbeidet med 2022-undersøkelsen analyserte i hvilken grad denne typen uvilje fra ledelsen korrelerer med trivsel og utbrenthet, henger liten vilje til kritiske synspunkter fra ansatte sammen med en signifikant lavere skår på trivsel og signifikant høyere skår på utbrenthet, i begge tilfeller er  $p > .001$ .

#### 2. Er ytringsfriheten regulert gjennom arbeidsavtalen?

Det neste spørsmålet er om medlemmet har en arbeidsavtale som begrenser muligheten for å ytre seg offentlig om arbeidsplassen, som i utgangspunktet er en grunnleggende rett, forankret i lovverket. Undersøkelsen viser at en av fem medlemmer ikke vet om arbeidsavtalen inneholder reguleringer av dette. Nesten en tredel (29%) svarer at det finnes begrensninger, mens en like stor

andel svarer at de ikke har det. NJ har rådført seg med Fafo når det gjelder hvordan vi skal tolke den store andelen som svarer «vet ikke» på de ulike spørsmålene som omhandler yringsfrihet på jobb. Forskningsjef Sissel Trygstad ser på dette som et tegn på at temaet i liten grad diskuteres og testes ut blant journalister når det gjelder deres egen arbeidsplass, samtidig som det i stor grad kan være aktuelle temaer å dekke redaksjonelt.

Vi har ikke stilt spørsmål om dette tidligere, men utviklingen som er fanget opp i Fafos undersøkelser tyder på at denne typende inngripende avtaler som gjelder ansattes yringsfrihet, er blitt langt vanligere i løpet av bare noen få år. I Fafo-undersøkelsen i 2016 svarte 32/33 % av ansatte i privat/offentlig sektor at de var underlagt denne typen begrensinger i arbeidsavtalen.

<b>Tabell 2</b>	
<b>Min arbeidsavtale begrenser mine muligheter til å snakke/skrive offentlig om min arbeidsplass</b>	
<i>n = 1894</i>	<b>NJ</b>
<b>Helt/delvis enig</b>	29 %
<b>Verken eller</b>	18 %
<b>Helt/delvis uenig</b>	33 %
<b>Vet ikke</b>	19 %
<b>Totalt</b>	100 %

### 3. Yringsfrihet begrenset av manglende spillerom til å uttale seg kritisk

Undersøkelsen viser også at ca. en tredel av NJs medlemmer ikke kjenner til hvilket yringsrom de har for å snakke offentlig om ulike forhold på jobben. Dette kan være et uttrykk for at de i liten grad utfordrer grensene for dette yringsrommet ved å 'holde tett' om interne forhold, eller at de ikke har opplevd at det har hatt konsekvenser når de har uttalt seg om interne saker.

Undersøkelsen viser samtidig at medlemmene opplever en vesentlig større frihet til å uttale seg om faglige forhold enn om driftsspørsmål som økonomiske prioriteringer, pågående omstillingsprosesser og arbeidsvilkårene i bedriften. Dette er parallelt med funnene i Fafo-undersøkelsen, selv om resultatene er vanskelig å sammenlikne på grunn av den store «Vet ikke»-andelen blant journalistene.

<b>Tabell 3</b>				
<b>Hvor stort eller lite spillerom har du i bedriften du arbeider for når det gjelder å uttale deg kritisk i offentligheten, inkludert i sosiale medier, om:</b>				
<i>n = 1905</i>	<b>Økonomiske prioriteringer</b>	<b>Omstillingsprosesser</b>	<b>Arbeidsvilkår</b>	<b>Faglige spørsmål</b>
<b>Svært/Ganske stor</b>	13 %	14 %	16 %	31 %
<b>Verken eller</b>	15 %	17 %	14 %	18 %
<b>Ganske/Svært lite</b>	38 %	37 %	37 %	22 %
<b>Vet ikke</b>	34 %	33 %	33 %	29 %
<b>Total</b>	100 %	101 %	100 %	100

### 4. Yringsfrihet begrenset av sosial kontroll, trakassering og mobbing

Et hovedfunn i undersøkelsen av yringsfrihet i akademia, var at sosial kontroll utøvd av andre akademikere gjennom kommentarer eller manglende oppmerksomhet, var den faktoren som i sterkest grad begrenset akademikeres deltakelse i samfunnsdebatten<sup>i</sup>. Yringsfrihetskommisjonen er

inne på noe av det samme når den spør: «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.» (s. 269, 2. spalte).

Dette har kommisjonen helt rett i. For de aller fleste er det en belastning å bli oversett, latterliggjort, og kanskje miste ansikt overfor kolleger. De aller fleste tåler at det slike ting skjer en gang iblant, men det kan ramme selvfølelsen og bli et alvorlig problem for en person som stadig vekk har denne typen opplevelser. Da kan det være snakk om trakassering, og i noen tilfeller mobbing.

Vi har med tre spørsmål som belyser dette temaet i 2022-undersøkelsen. Alle handler om forholdet til kolleger. Det første er det samme som ble stilt Ytringsfrihetskommisjonens undersøkelse, der spørsmålet var om journalisten hadde møtt ubehagelig motstand fra kolleger i forbindelse med journalistikken. De to andre spørsmålene ble laget til denne undersøkelsen, basert på erfaringer fra redaksjonene. Det ene er et spørsmål om medlemmet hadde opplevd å bli latterliggjort som følge av ideer eller saker journalisten eller fotografen hadde foreslått, det andre var om medlemmet var blitt utsatt for stigmatisering som følge av saker hun/hadde dekket.

<b>Tabell 4</b>			
<b>Har du opplevd følgende fra kolleger:</b>			
<i>n</i> = 1828	<b>Ubehagelig motstand</b>	<b>Å bli latterliggjort</b>	<b>Å bli stigmatisert</b>
<b>Aldri/Sjelden</b>	89 %	92 %	93 %
<b>Av og til/Ofte</b>	11 %	8 %	7 %
	100 %	100 %	100 %

Undersøkelsen viser altså at +/- 10 % av medlemmene opplever slike situasjoner av og til eller oftere. *Det som gjør funnet ekstra bekymringsfullt er at det i stor grad er de samme journalistene som skårer 'Av og til/Ofte' på alle de tre typene uønskede opplevelsene.* Da kan det være snakk om trakassering eller mobbing, som kjennetegnes av at en person utsettes for negative handlinger fra en eller flere andre personer over tid.

Undersøkelsen viser at denne typen ukultur kan ha alvorlige konsekvenser for den som rammes, i form av signifikant lavere skår på trivsel ( $p > .01$ ) og høyere skår på utbrenthet ( $p > .01$ ). Begge deler kan resultere i psykisk sykdom og sykefravær.

## **5. Fører ytringsfrihet og varsling til endring?**

NJ kartla trakassering, trusler og vold mot journalister første gang i 2012. Omfanget som ble avdekket var langt større enn det vi forventet ut fra antall henvendelser vi hadde fått til sekretariatet, samtidig som økningen i saker, særlig som følge av introduksjonen av kommentarfelt på nett og lanseringen av smarttelefoner, var årsaken til at temaet kom med i 2012-undersøkelsen.

2012-kartleggingen avdekket også at de fleste redaksjoner manglet rutiner for varsling om trusler, vold og trakassering. Forklaringen var blant annet at journalistene som hadde denne typen opplevelser ofte så på reaksjonene som et personlig problem som de selv måtte håndtere, og i mindre grad som et angrep på journalistikken og redaksjonen. I tillegg var det en utbredt oppfatning om at «såpass må du tåle dersom du vil arbeide som journalist», samtidig som det ble opplevd som et svakhetstegn dersom man ga uttrykk for at man slet med søvn eller andre stressreaksjoner.

NJ og Norsk Redaktørforening (NR) tok tak i problemet gjennom kurs og seminarer, og utarbeidet råd om hvordan journalister og redaksjoner kunne håndtere problemet. I 2014 gjorde AFI, NR og NJ en oppfølgingsundersøkelse, der det også var spørsmål om redaksjonene hadde fått på plass skriftlige varslingsrutiner. Fortsatt var det bare var 20 % av medlemmene som svarte at dette var på plass.

Siden har NR og NJ opprettholdt fokus på temaet ved å ha det på agendaen på samlinger for journalister og redaktører, og gjennom en dialog med Riksadvokaten for at sakene skulle få prioritet i rettssystemet. Resultatet er at en rekke personer er blitt dømt for trusler og vold mot journalister, selv om de fleste anmeldte saker fortsatt blir henlagt<sup>iii</sup>.

Åpenheten om problemet og bevisstgjøringen om at disse typene aggresjon er et angrep på medienes samfunnsoppdrag har bidratt til vesentlige endringer i redaksjonenes håndtering av slike saker. I 2022-undersøkelsen svarer halvparten av medlemmene at de arbeider i en redaksjon som har skriftlige rutiner (Tabell 5). Den viser også at 40 % av medlemmene ikke vet om redaksjonen har denne typen rutiner, noe som må ses i sammenheng med at mange av NJs medlemmer er i en arbeidssituasjon der trusler og vold ikke er et aktuelt tema, men også at bransjen fortsatt har en vei å gå før alle redaksjoner har rutinene på plass.

<b>Tabell 5</b>				
<b>Har bedriften du arbeider i skriftlige varslingsrutiner når det gjelder:</b>				
	<b>Trakassering, trusler, vold</b>		<b>Seksuell trakassering</b>	
	<b>2014</b>	<b>2022</b>	<b>2017</b>	<b>2022</b>
<b>n</b>	829	1790	2399	1790
<b>Ja</b>	20 %	53 %	32 %	63 %
<b>Nei</b>	32 %	7 %	21 %	5 %
<b>Vet ikke</b>	48 %	40 %	47 %	32 %
	100 %	100 %	100 %	100%

Et annet eksempel på positiv utvikling som følge av åpenhet og varsling gjelder omfanget av seksuell trakassering. Dette problemet hadde gått under radaren til arbeidsmiljøarbeidet inntil #metoo-kampanjen høsten 2017 slo inn som en øyenåpner. Mediebransjen gjennomførte umiddelbart en omfattende undersøkelse av seksuell trakassering i norske redaksjoner. Den viste at bransjen hadde betydelige utfordringer, både når det gjaldt seksuell trakassering og en ukultur der mange opplevde å få uønsket seksuell oppmerksomhet fra ledere og kolleger. Også på dette området manglet rutinene for varsling og håndtering av sakene. Bransjen satt i gang et omfattende arbeid for å gjøre noe med problemet, blant annet gjennom kursing, seminarer og en uttalt nulltoleransepolitikk.

Fra å være et tabubelagt tema der man risikerte jobb og posisjon ved å varsle om ukulturen, viser 2022-undersøkelsen at andelen som har opplevd seksuell trakassering er redusert fra over 4 prosent i 2017 til under 1 prosent fem år senere (Tabell 6). Også andelen som har opplevd en eller flere former for uønsket seksuell oppmerksomhet er kraftig redusert, selv om problemet fortsatt eksisterer.

Den uønskede oppmerksomheten er målt med et spørsmålsbatteriet *Bergensskalaen*. Den består av elleve spørsmål som omhandler alt fra ufine kommentarer til seksuelle overgrep, og også spørsmål om hvor mange ganger du har opplevd slike situasjoner. Mange av disse opplevelsene faller utenfor hendelser som det er naturlig å varsle om.

I arbeidet med #metoo-undersøkelsene har vi analysert oss fram til hvor stort omfang som må til før det er sannsynlig at det oppleves som belastende for den som rammes. Det er journalister med en skår tilsvarende den eller høyere som vi har lagt til grunn i statistikken over om det er varslet om den uønskede oppmerksomheten.

<b>Tabell 6</b>		
<b>Endring 2017-2022</b>		
<b>Har opplevd:</b>	<b>2022</b>	<b>2017</b>
Seksuell trakassering	0,9 %	4,2 %
Uønsket seksuell oppmerksomhet	14 %	24 %
<b>Har varslet:</b>	<b>2022</b>	<b>2017</b>
Seksuell trakassering	50 %	15 %
Uønsket seksuell oppmerksomhet*	32 %	12 %
<i>*Gjelder journalister som hadde opplevd et visst omfang av uønsket seksuell oppmerksomhet.</i>		

#### 4. Trollet ut i lyset – effekten av åpenhet og ytringsfrihet

Arbeidet med å redusere omfanget trusler, vold og trakassering, og seksuell trakassering, har en del felles utfordringer. For det første at den som rammes ofte opplever skyld og skam over å ikke mestre situasjonen, og i en del tilfeller ved å ha bidratt til den uønskede oppmerksomheten. Den manglende mestringsfølelsen kan gå på selvbildet løs, og utløse skyld og skamfølelse. For ikke å miste ansikt, er det da mange som velger å ikke fortelle om det som har skjedd og å søke isolasjon. Særlig gjelder det unge medarbeidere og midlertidig ansatte, som er sårbare med tanke på konsekvenser av varsling. I disse sakene har du også en gjerningsperson, eller en ukultur, som de som er en del av den ikke ønsker at skal bringes fram i lyset. Konsekvensen blir at problemet ikke kommer for en dag før situasjonen topper seg gjennom en kritisk hendelse – eller at man gjennomfører anonyme undersøkelser, slik NJ gjorde når det gjelder trusler, vold og trakassering i 2012 og bransjen gjorde når det gjelder seksuell trakassering i 2017.

Som det går fram av avsnittene og tabellene ovenfor har åpenheten, ytringsfriheten og varslingen bidratt til en endring, både når det gjelder å få på plass skriftlige rutiner for varsling, redusere problemet med uønsket seksuell oppmerksomhet i redaksjonene, og at trussel- og voldssaker bringes inn for retten og straffes, selv om det siste fortsatt skjer i liten grad ifølge NJs undersøkelser.

## Kap. 11: Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Innsynsretten og offentlighetsprinsippet er svært viktig for NJs medlemmer. Norske journalister benytter seg av disse rettighetene hver dag, først og fremst ved innsyn etter offentleglova, men også ved å følge forhandlinger i folkevalgte organer og saker som behandles i domstolene.

NJ, og våre medlemmer, kan derfor kjenne seg igjen i beskrivelsene av både gjeldende rett og de ulike vurderingene kommisjonen gjør knyttet til dette.

### 1. Både positiv og negativ utvikling

Den materielle innsynsretten har de siste årene på mange måter styrket seg, blant annet som følge av rettsutvikling i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Innsyn er også et godt innsynsverktøy, som utenlandske journalister misunner oss. Offentleglova er materielt sett også en god lov - som vil bli enda bedre hvis kommisjonens ulike anbefalinger gjennomføres.

Samtidig med disse positive trekkene, er det enkelte - for oss - mer urovekkende utviklingstrekk. Et utdatert regelverk, med bestemmelser som ikke er tilpasset moderne dokumentforvaltning, undergraver ofte innsynsretten - fordi dokumenter som det normalt vil være innsynsrett i ikke havner i arkivene og postlistene. Det samme gjør manglende evne og/eller vilje til å arkivere og journalføre. Dette fører daglig til at norske journalister enten ikke blir klar over dokumenter som hadde fortjent omtale, eller at de må gå ressurskrevende klagerunder for å få det de har krav på. Undersøkelser fra Sivilombudet, Riksrevisjonen og Arkivverket avdekker også at praktiseringen av offentleglova og arkivloven ofte er mangelfull.

### 2. Innsyn i straffesaksdokumenter

Der vi har en god offentleglov (med forbedringspotensiale), har vi i dag svært mangelfulle regler knyttet til innsyn i straffesaksdokumenter. Utredningen utført av professor Ragna Aarli på oppdrag fra Justisdepartementet viser godt hvordan dagens regler ikke er i tråd med gjeldende rett, at reglene er vanskelig tilgjengelig og vanskelige å tolke i praksis - og at situasjonen gir stort rom for ulik behandling av ellers like saker. NJ støtter derfor kommisjonens vurderinger og anbefalinger knyttet til denne. Vi finner også noe av motstanden mot forslagene, som særlig har kommet fra politiet og påtalemyndigheten, underlig. Omtalen av motstanden kamuflerer også til dels at det er enighet om flere av de sentrale forslagene. I likhet med NJ tar for eksempel både Norsk Presseforbund og Høyesterett til orde for å lovregulere det som i dag er «best practice» hos domstolene.

Flere av høringsinstansene fra påtalemyndigheten gir også uttrykk for en viss forståelse for en økt innsynsrett i enkelte typer dokumenter. Andre av høringsssvarene bærer preg av en frykt for at det skal gis innsynsrett som vi oppfatter at egentlig ikke er del av utredningens forslag. Vi tolker dette som en frykt for utilsiktede konsekvenser. Disse innspillene må selvsagt tas på alvor, og NJ mener det må være gode muligheter for å finne løsninger som bedrer dagens uholdbare situasjon med et utdatert regelverk som ikke er i tråd med gjeldende rett - samtidig som utilsiktede konsekvenser lukes vekk.

Den problematiske rettstilstanden har blitt gjenstand for debatt i forbindelse med Baneheia-saken. Det er nå flere granskninger av denne, inkludert av pressedekningen. Det er også, i hvert fall fra pressens side, unison enighet om at manglende innsynsmuligheter bidro til at det tok altfor lang tid før pressen som helhet begynte å granske dommen mot Viggo Kristiansen kritisk. Dette er av flere fremholdt som en av årsakene til at pressen ikke jobbet videre med påstandene og hypotesene som Bjørn Olav Jahr fremmet allerede i 2017. Journalister som eventuelt ville gå videre med saken, hadde ikke tilgang til de samme dokumentene som ham.

I dag ofte er krimjournalister ofte helt avhengige av vilkårlige «lekkasjer» i straffesaker for å få tilgang til informasjon. Under selve rettsforhandlingen kan det være dagsformen til aktoratet, eller om aktor har tid og ressurser til å håndtere spørsmålet, som avgjør hva og hvem som får tilgang til opplysninger. I verste fall innbyr dette til det som kan kalles informasjonskorupsjon. Ikke fordi dokumenter bytter hender mot penger, men fordi aktørene gis mulighet til å bruke mediene for å spre bare deler av et saksbilde, eller at personlige relasjoner avgjør hvilke medier som får tilgang på relevant informasjon. Dette er selvsagt uholdbart. Men i mange tilfelle er det journalistenes eneste mulighet til å få tilgang til informasjon.

At det er gode og forutsigbare muligheter for innsyn, er helt avgjørende for tilliten til både påtalemyndigheten og domstolene. Derfor må de sentrale forslagene i Aarli-utredningen følges opp. Erfaringene fra blant annet Baneheia-saken viser også at det kan være behov for reell nytenkning på området. For eksempel har Katrine Holter, førsteamanuensis i strafferett ved Politihøgskolen, tatt til orde for følgende:

*«Overordnet sett er jeg positiv til mer innsyn for pressen i straffesaker (men skeptisk til mer innsyn for allmennheten), forutsatt at det får en god innretning. Man kunne f.eks. tenke seg at det opprettes et organ besatt av representater for de ulike relevante perspektivene (redaktørstyrte medier, forsvarer, bistandsadvokat og politiet), som får nokså stor skjønnsmyndighet til å vurdere innsyn etter søknad fra pressen der man må godtgjøre hvordan man vil bruke informasjonen. I så fall bør det i prinsippet kunne gis innsyn i langt mer enn det som er foreslått i Ragna Aarli sin gode utredning. (...)».*

Holters kommentar avspeiler også en trend i rettspraksis, som gjør seg gjeldende både for straffesaksdokumenter og innsynsrett generelt: Pressen (og andre med tilsvarende roller) har etter rettspraksis en større rett på innsyn enn allmennheten generelt. Først og fremst på grunn av kontrollfunksjonen pressen og journalister har, men også fordi pressen har etiske grunnregler og en selvdømmeordning (og er underlagt medieansvarsloven). Dette gjenspeiles ikke i de formelle rettsreglene.

### 3. Endre Grunnloven § 100 femte ledd

Kommisjonen anbefaler regjeringen å initiere en evaluering av Grunnloven § 100.

Vi støtter dette forslaget. I en slik evaluering mener NJ det også bør utredes om prinsippet om dokumentoffentlighet i rettspleien bør tas inn bestemmelsen. Grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet opererer med to former for informasjonskrav: Ett for forvaltningen og ett for rettspleien. Retten til innsyn i dokumenter gjelder kun forvaltningen, og ikke i rettspleien. Etter NJs mening er det ikke tilstrekkelig at offentlighetsprinsippet hevdes å være ivaretatt av retten til å være til stede i rettsmøter.

Åpenhetsprinsippet ble grunnlovsfestet ved revisjonen av Grunnlovens § 100 i 2004. I behandlingen av forslaget ble det uttalt at det var uklart om den tidligere Ytringsfrihetskommisjonen hadde ment at grunnlovsfestingen også skulle omfatte dokumentoffentlighet i saker som behandles av domstolene etter rettspleielovene (St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 137 og 144). Det ble vist til oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets utredning, og at det skulle tas nærmere stilling til dokumentinnsyn i den forbindelse. Tvisteloven ble vedtatt for hele 16 år siden. Etter dette har det vært en omfattende rettsutvikling når det gjelder allmennhetens innsynsrett i rettsdokumenter i vid forstand.

Nyere rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett slår fast at det i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10, skal foretas en konkret interesseavveining (nødvendighetsvurdering) når innsyn skal vurderes. Ved vurderingen skal det legges vekt på formålet med innsynet, om informasjonen det søkes innsyn i, har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig. Vi viser blant annet til Høyesteretts behandling av VGs innsynssak avsagt 9. mars 2021 (HR-2021-526-A). NJ gikk, sammen med NR, inn som partshjelper på grunn av sakens prinsipielle side. På denne bakgrunnen foreslår NJ følgende ordlyd i Grunnlovens § 100 femte ledd:

*«Enhver har rett til innsyn i statens, og kommunenes og rettspleiens 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.»*

#### 4. Endre merinnsynsregelen

Kommisjonen anbefaler å endre merinnsynsregelen i offentleglova til en pliktregel. Dette er et svært viktig forslag fra kommisjonen. Hvis dette ikke skjer, vil det tvinge seg fram en praksis hvor blant annet journalister ber om innsyn med hjemmel i EMK artikkel 10 i stedet for etter offentleglova. Dette vil være uheldig, og det vil være langt bedre om loven endres i tråd med kommisjonens forslag.

Den foreslåtte endringen vil også være i tråd med Tromsøkonvensjonen. Denne konvensjonens artikkel 3 nr. 1 har en uttømmende liste over hensyn som gir de enkelte land mulighet til å etablere unntak fra retten til dokumentinnsyn. Konvensjonen krever at begrensningene i nasjonal lovgivning må bygge på presise regler som er nødvendige i et demokratisk samfunn, og de konkrete unntakene må være proporsjonale med formålet bak beskyttelseshensynet.

Artikkel 3 nr. 2 supplerer med ytterligere to vilkår: For det første et krav om skadevurdering: Innsyn kan kun avslås dersom det er sannsynlig at dette vil skade et av de konkrete beskyttelseshensynene. For det andre et krav om avveining: Innsyn kan ikke avslås hvis allmenhetens interesse for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Dette harmonerer dårlig med skjønnsadgangen som er i dagens regel i offentleglova, og taler for at loven må endres.

Vi er også enig i kommisjonens observasjon av at merinnsynsvurderingene i dag ofte ikke fungerer etter sin hensikt, og dette er noe mange av våre medlemmer kan kjenne seg igjen i. Svakheten og risikoen ved dette forsterkes, som kommisjonen påpeker, av de manglende mulighetene til å overprøve merinnsynsvurderingene for klageinstanser. Dette gjør seg særlig gjeldende i saker fra departementene, hvor eneste reelle klagemulighet er til Sivilombudet, der ombudet kun i helt begrenset grad kan vurdere merinnsyn når dette ikke er en pliktregel.

#### 5. Offentleglovas virkeområde

Vi støtter kommisjonens forslag om å endre offentleglovas virkeområde. Som vi spilte inn til kommisjonen underveis i dens arbeid: I Tromsøkonvensjonen heter det at «offentlige myndigheter» skal falle innenfor de nasjonale offentlighetslovene, og i henhold til artikkel 1 nr. 2 bokstav a)(ii)(3) omfatter dette blant annet «fysiske og juridiske personer i den grad de utfører offentlige oppgaver eller driver virksomhet med offentlige midler, i samsvar med nasjonal lovgivning». Bakgrunnen for dette er at disse funksjonene har stor betydning for borgernes levekår eller mottar fellesskapets midler.



Offentleglova gjelder i dag for de fleste offentlige organer, samt for selvstendige rettssubjekter som er eid eller styrt av det offentlige (med en eierandel eller kontroll på mer enn 50 prosent). Den gjelder ikke for uavhengige virksomheter, stiftelser og rettssubjekter som er helt (eller nesten helt) finansiert av det offentlige. Dermed er det en rekke virksomheter som yter tjenester i samfunnet (for eksempel barnmevnerstjenester) som er finansiert av det offentlige uten at det finnes noen form for innsynsrett i virksomheten. Det undergraver offentlighetsprinsippet.

Et eksempel er NRKs saker om barnehospicet «Andreas hus» i Kristiansand. Staten har ifølge NRK gitt 90 millioner kroner til prosjektet. Store beløp har gått til TV-reklame, dyre møbler og PR-konsulenter. NRK forsøkte å få innsyn i dokumenter fra stiftelsen, men fikk ikke dette, da stiftelsen ikke er omfattet av offentleglova. Dette kan løses enkelt ved å ta inn den nevnte bestemmelsen fra Tromsø-konvensjonen i offentleglova. Konvensjonen er ratifisert og er gjeldende for Norge, men deler av den er valgfri, blant annet den aktuelle bestemmelsen.

NJ mener på denne bakgrunn at det må gjennomføres en opprydding av de selskapene som i dag faller utenfor offentleglova. Vi viser her til Norsk Presseforbund konkrete innspill. I tillegg mener vi at følgende rettssubjekter, blant andre, må omfattes av offentlighetslovens virkeområde: Selskap som utfører helse-, sosial-, utdannings- og energitjenester (NOU 2003:30 side 66), kultur- og idrettsinstitusjoner som mottar betydelig statsstøtte, samt Det kongelige hoff, som representerer norske interesser og får sine midler dekket over statsbudsjettet (uttrykkelig nevnt i Tromsøkonvensjonen artikkel 3 nr. 1 andre ledd).

## 6. Sanksjoner for grove brudd på offentleglova

Ytringsfrihetskommisjonen vil ikke anbefale å innføre sanksjoner for grove brudd på offentleglova. Dette er vi skuffet over. Loven brytes stadig, noe våre medlemmer kjenner godt til. Dette er behørig dokumentert av både Riksrevisjonen og Sivilombudet, og i enkelte tilfeller erkjenner det aktuelle organet også at de bryter loven med viten og vilje. Et eksempel er Utenriksdepartementet, som nekter å gi Bergens Tidene innsyn i navnet til en saksbehandler i Bergen Engines-saken. Departementet erkjenner at de ikke har hjemmel til dette, og de er kjent med Sivilombudets konklusjon om dette. Offentlige organer som ikke vil følge loven, kan i dag gjøre det helt risikofritt. Det er uholdbart. Vi mener derfor at muligheten for sanksjonering av grove brudd på loven i det minste må utredes. Da kan det for eksempel ses hen til sanksjonsmulighetene som er inkludert i åpenhetsloven eller forslaget til ny arkivlov, hvor det er foreslått hjemmel for foretaksstraff og bøter ved enkelte grove brudd på loven.

## 7. Lovfeste unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav

Som kommisjonen korrekt påpeker er misforståelser knyttet til taushetsplikt en gjentakende årsak til at innsynsretten undergraves. I tillegg til anbefalingene knyttet til opplæring etc, er NJ *meget fornøyd* med at Ytringsfrihetskommisjonen foreslår å utvide bestemmelsen om unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven, for å inkludere tilfeller hvor begrensninger i denne plikten kan forsvares i lys av informasjonskravet i EMK artikkel 10. Selv om vi forstår at presiseringen av unntak fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b) er pedagogisk krevende å forklare, og ikke ble trukket frem ved lanseringen av kommisjonens utredning, vil vi gå så langt som å hevde at *dette er ett av de viktigste forslagene Ytringsfrihetskommisjonen kommer med.*

Som kommisjonen korrekt skriver på side 304, 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 allmennhetens informasjonskrav som begrunner unntak fra taushetsplikten.»

Mediene nyter derfor et særskilt menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («public watchdog»). Det har vært et paradigmeskifte i spørsmålet om redaktørstyrte journalistiske mediers krav knyttet til informasjon om, og innsyn i, opplysninger som etter nasjonal lovgivning er taushetsbelagte. Høyesterett og EMD har banet vei, og EMK artikkel 10 rekkes i dag som selvstendig rettsgrunnlag for krav om innsyn. Ved et eventuelt avslag på innsyn må dermed godtgjøres at vilkårene i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt. Etter en konkret vurdering kan det således være en plikt, ikke bare en rett, å gi mediene innsyn.

Om en opplysning er undergitt taushetsplikt etter norsk rett, er altså ikke i seg selv av betydning for den konkrete avveiningen. Et absolutt unntak for taushetsbelagt informasjon – uavhengig av sakens karakter og rollen til den som ber om innsyn – vil følgelig kunne medføre en praksis i strid med EMK artikkel 10. Interessene som begrunner taushetsplikten, må veies opp mot hvor viktig ytringsfrihet er i hvert enkelt tilfelle, jf., for eksempel, EMD Stoll 2007 avsnittene 110 og 128. Etter en konkret avveining av interesser (nødvendighetsvurdering) har EMD derfor lagt til grunn at konvensjonen regulerer innsyn i et bredt spekter av informasjon, i alt fra statshemmeligheter etter EMD Kenedi 2009 og forretningshemmeligheter etter EMD Matky 2006.

Selv om innholdet i kommisjonens forslag alle rede følger av både rettspraksis og EMK artikkel 10, får vi tilbakemeldinger fra NJ-medlemmer om at dette likevel er et prinsipp som i praksis svært sjeldent følges. Det er vanskelig å forklare at taushetsbelagte opplysninger skal avveies mot andre hensyn overfor ansatte som fastholder sin taushetsplikt overfor journalister. Vi er etter NJs mening derfor på overtid når det gjelder å få et lovverk i tråd med denne rettsutviklingen.

Kommisjonen fremmer på side 236 følgende ordlyd for et slikt unntak:

*«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 bearbeidelsen av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningen.»*

Siste setning er ment å speile EMDs praksis om at informasjonen må være tilgjengelig («ready and available»), men vi tror dette med fordel kan sies enda tydeligere. I tilknytning til NJs taushetspliktundersøkelse, foreslo vi følgende tillegg i forvaltningsloven § 13 (2)(2):

*«Når det skal avgjøres om noe er taushetsbelagte opplysninger, skal det foretas en konkret interesseavveining, der det særlig skal tas hensyn til sakens allmenne interesse og om det er media som ber om innsyn.»*

Uansett hvilken ordlyd som velges, foreslår NJ at det i tillegg utarbeides en egen veileder som omhandler mediens innsynskrav etter EMK artikkel 10 i taushetsbelagte opplysninger.

## 8. Gjennomgang av eksisterende taushetspliktbestemmelser

NJ er glad for at Ytringsfrihetskommisjonen på side 304 viser til [NJs taushetspliktundersøkelse i 2017](#). Undersøkelsen viste at vi den gang hadde minst 118 lover som ilegger deler av samfunnet taushetsplikt, og disse inneholdt i hvert fall 207 taushetspliktbestemmelser. Til sammenligning ble det gjennomført en liknende undersøkelse av en arbeidsgruppe i Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) vedlegg 3. Det ble den gang lagt til grunn at det fantes 158 taushetspliktbestemmelser. Konklusjonen i NJs undersøkelse var dermed at det har gått inflasjon i nye taushetspliktbestemmelser.

NJ er bekymret for at omfattende og uklare taushetspliktbestemmelser legger uheldige begrensninger på journalistenes arbeidsvilkår, og dermed går ut over borgernes grunnleggende behov for informasjonstilgang.

NJs undersøkelse bekrefter etter vår mening behovet for *en revisjon av det store antallet taushetspliktregler*. Vi støtter derfor kommisjonens forslag på side 235 om «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.» Dette ble også etterlyst av den første Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999:27 side 251, gjentatt av Offentlighetslovutvalget i NOU 2003:30 side 48 og Mediemangfoldsutvalget i NOU 2017:7 side 178.

## 9. GDPR og personopplysninger

Det er ikke bare misforståelser knyttet til taushetsplikt som kan undergrave innsynsretten. NJ opplever også en økende tendens til at misforståelser knyttet til GDPR-forordningen gjør det samme. For eksempel forveksles stadig «personopplysninger» med taushetsbelagte «personlige forhold». Dette er en alvorlig utvikling. Forvekslingen stikker kjepper i hjulene ikke bare for journalister som ber om innsyn, men også for forskere. Vi vil understreke: Problemet er ikke forordningen, eller personopplysningsloven i seg selv, men *praksis* og den enkeltes fortolkning. Anette Alstadsæter, professor ved NBMU, beskrev det slik i en kronikk i Dagens Næringsliv i oktober 2022<sup>4</sup>:

*«GDPR er fire magiske bokstaver som kan forvandle ein elles sindig jurist i offentlig sektor til ein slags Ludvig Gundersen som ved default avslår søknad om kopling av data fordi «det er fali, det». Bokstavane står for General Data Protection Regulation og er EUs personvernforordning som avgrensar bruken av persondata også i Norge.*

*Men GDPR er mindre av ein innovasjonsbrems enn ryktet tilseier, spesielt dersom samfunnsnyttan ved datakoplinga klart er større enn personvernulempa for den enkelte. Det pågår ei kontinuerleg rettsutvikling på dette innan EU.*

*Vi treng ein full «make-over» i offentlig sektor og installering av dører og gangar mellom dei ulike it-siloane. Og for å klare det må ein fokusere på kva muligheter som ligg i GDPR, i staden for kun å fokusere på begrensingane.»*

---

<sup>4</sup> <https://www.dn.no/okonomi/skatt/hvitvasking/okonomisk-kriminalitet/innovasjon-samarbeid-og-nedbygging-av-it-siloar-ma-til-for-a-hindre-smurfing/2-1-1332178>

## Kap. 13: Sikkerhet og selvsensur i journalistikken

I departementets mandat ble kommisjonen bedt om å vurdere tiltak for å ivareta sikkerheten til norske journalister. Kommisjonen ble også bedt om å vurdere hvilke konsekvenser trakassering, trusler og vold kan ha for hvordan mediene får ivareta sin samfunnsrolle og funksjon som *vaktbikkje*. Kommisjonen ble spesifikt bedt om å vurdere i hvilken grad trusler og hets kan føre til selvsensur, og å peke på relevante kjønnsforskjeller på dette området.

Underveis i arbeidet spurte Kommisjonen om NJ kunne bidra med en oversikt over trakassering, trusler og vold mot norske journalister. NJ gjennomførte en kartlegging i mediehusene om omfanget i perioden 2018-2022, som sammen med resultatene fra tidligere undersøkelser (2012 og 2014) ble samlet i en rapport og oversendt kommisjonen. I rapporten inngikk også en oversikt over konsekvenser i form av selvsensur, helsemessige utfordringer og rettslig etterspill.<sup>5</sup> Jf. våre merknader til kapittel 15, gjennomførte NJ en omfattende undersøkelse av arbeidsmiljøet til norske journalister i november 2022. I dette høringssvaret har vi også med oppdaterte tall som viser omfanget av problemet i 2022.

### 1. Kommisjonens vurdering

Kommisjonens oppsummerer sine vurderinger med å skrive 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» (s. 273). I 'Kommisjonens anbefalinger oppsummert' (s. 277), er rådet til myndighetene å fortsatt ha journalisters sikkerhet som en prioritert oppgave for politi og påtalemyndighet. Rådet til mediebransjen er for det første å arbeide for en kultur for åpenhet og sosial støtte til medarbeidere som opplever «ubehagelige erfaringer og motbør både internt og eksternt», og for det andre å anmelde trusler og systematisk trakassering.

### 2. NJs vurderinger

NJ er enig i kommisjonens beskrivelse av Norge som et trygt land for de aller fleste redaksjonelle medarbeidere. NJs ankepunkt til kommisjonens vurdering er at den i liten grad diskuterer situasjonen til journalistene som *ikke* opplever å ha denne sikkerheten. De som opplever å bli truet, trakassert, og utsatt for vold som følge av journalistikken de utøver. Aggresjonen er ofte knyttet til enkeltsaker eller stoffområde, journalistens etniske bakgrunn eller seksualitet. Ofte ligger disse sakene nær kjernen av samfunnsoppdraget. Journalistene som særlig rammes er representanter for minoritetene som etterlyses i diskusjonene om mangfold i redaksjonene og innholdsmangfold i hva som publiseres. NJs undersøkelser viser at en del journalister dropper saker som erfaringsmessig utløser trusler og trakassering, og/eller søker seg vekk fra offentligheten. Dette er fordi prisen – i form av trakassering, trusler og sikkerhetstiltak – blir for høy, både for journalistene og de rundt dem. Kommisjonen har oversett utfordringene disse gruppene norske journalister står overfor.

I de neste avsnittene vil bli beskrevet hvordan denne selvsensuren rammer mediens vaktbikkjefunksjon. Vi vil også beskrive hvordan den rammer meningsmangfold i samfunnsdebatten, som følge av at det ofte er minoritetene og de alternative stemmene som rammes av denne typen uønsket oppmerksomhet – stemmene som det er en hovedmålsetting bevare og styrke i mandatet til Ytringsfrihetskommisjonen. Under hvert tema vil vi kommentere Ytringsfrihetskommisjonens vurdering av temaet.

---

<sup>5</sup> <https://www.nj.no/wp-content/uploads/2021/08/Trusselrapport-2012-2021.pdf>

### 3. De store tallene

NJ gjennomføre den første store undersøkelsen av trakassering, trusler og vold mot journalister som del av en bredt anlagt arbeidsmiljøundersøkelse i 2012. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) sto for gjennomføringen og rapportskrivningen. Undersøkelsen ga urovekkende høy skår på trakassering og trusler. AFI valgte derfor å følge opp med en særskilt undersøkelse i 2014. Den bekreftet funnene fra 2012-undersøkelsen, om at rundt 40 % hadde opplevd trakassering, rundt 20 % var blitt truet og 2-3 % av journalistene var blitt utsatt for vold de siste 5 årene.

I undersøkelsen som AFI gjennomførte blant NJs medlemmer høsten 2022 endret vi tidsperioden som ble kartlagt fra 5 til 1 år. Likevel svarte en tredel av journalistene og fotografene at de var blitt utsatt for trakassering det siste året, 15 % hadde opplevd trusler, mens 9 av de 2020 NJ-medlemmene som svarte på dette spørsmålet var blitt utsatt for vold en eller flere ganger.

NJ har mange medlemmer som ikke har direkte kontakt med kilder og publikum, og som derfor heller ikke opplever uønsket oppmerksomhet av den typen som var tema for undersøkelsen. I 2014-undersøkelsen, som gikk i dybden på trakassering, trusler og vold mot journalister, fordelte vi tilfellene av aggressiv adferd på stoffområder. Undersøkelsen viste at seks av ti av de som dekket krim (59 %) og utenriks (62 %) og halvparten av de som dekket økonomi/næringsliv (51 %) og innenriks (54 %) hadde opplevd trakassering, trusler eller vold på jobb. Undersøkelsen viste også at drøyt 20 % av utenriksjournalistene hadde et *betydelig antall* denne typen opplevelser. Det samme gjaldt 10-15 % av journalistene som dekket krim, økonomi og innenriks. Liknende funn er gjort i Medieundersøkelsene som Universitetet i Bergen har gjort for Nordiske Mediedager (heretter NMD-undersøkelsen), og interne undersøkelser i NRK. Funnene er beskrevet i kommisjonens rapport (pkt. 13.3.1., s. 268).

#### 3.1. Kommisjonens rapport - vurdering av omfanget

Kommisjonen fikk gjennomført en egen kartlegging av omfanget av problemet som del av NMD-undersøkelsen i 2021. Andelen som svarer at de har opplevd trakassering, trusler og vold er lavere i denne undersøkelsen enn i undersøkelsene til NJ, Norsk Redaktørforenings (NR) og NRK.

Det kan være flere grunner til dette. For det første at kommisjonens undersøkelse kartla trakassering, trusler og vold siste år, mens AFIs 2012 og 2014-undersøkelser kartla erfaringene fra de siste 5 år (etter råd fra forskere ved Politihøgskolen). En annen årsak er at året som ble undersøkt, 2020-2021, var sterkt preget av pandemi og at mange journalister arbeidet fra hjemmekontor, noe som gjøre dette året lite sammenliknbart med «normale» år.

NMD-undersøkelsen gir også resultater basert på hele medlemsmassen i NJ. Den tar altså ikke hensyn til at en betydelig andel av NJs medlemmer ikke er i «risikogruppen» for å bli utsatt for trakassering, trusler og vold, siden de ikke har kontakt med kilder og publikum, eller jobber i medier/dekker stoffområder som i liten grad utløser aggresjon. Et siste moment er at NMD-undersøkelsen hadde vesentlig mindre oppslutning enn AFI-undersøkelsene. 849 journalister svarte på den, mens 3697 besvarte 2012-undersøkelsen, og 2071 besvarte undersøkelsen i 2022.

#### 3.2. NJs vurdering av omfang og konsekvenser

NJ er enig med kommisjonen i at redaksjonelle medarbeidere må tåle at journalistikken kan utløse sterke reaksjoner fra kilder og publikum. Vi er imidlertid bekymret for at kommisjonens formuleringer kan forstås som at du må tåle det meste av trakassering og trusler. I noen redaksjoner har uttrykk som: 'If you can't stand the heat, stay out of the kitchen' blitt brukt i diskusjoner om hva man må tåle som journalist. Som vi kommer tilbake til i de følgende avsnittene kan denne typen

holdninger fra markante personligheter i redaksjonen bidra til at terskelen blir svært høy for å varsle ledelse og kolleger om trakassering eller trusler fra publikum. Det er da en risiko for at den enkeltes reaksjoner på denne belastningen utløser en følelse av skam og udugelighet over ikke å tåle presset like godt som høyrøstede kolleger i redaksjonen.

#### 4. Selvsensur og helseutfordringer

NJs undersøkelser viste at det var en sterk signifikant samvariasjon mellom omfanget av trakassering, trusler og vold, og selvsensur. Selvsensur er da undersøkt med en serie spørsmål der vi ber om svar på om journalisten har: Vurdert å *slutte i yrket*, *velger å ikke publisere saker*, *vinkler om eller demper saker*, *unngår debatter* og *unngår kommentarfelt*. Nesten fire av ti (37 %) av de som har opplevd trakassering, trusler og/eller vold svarer at de har hatt minst en av disse selvsensur-reaksjonene.

Selvsensuren henger nært sammen med de psykiske stressreaksjonene som følge av den uønskede oppmerksomheten. Åtte av ti (77 %) rapporterer at de har opplevd psykiske reaksjoner som utbrenthet, angst og/eller depresjon, uten at undersøkelsen gir svar på hvor sterke disse reaksjonene har vært.

##### 4.2. Kommisjonens vurderinger

Kommisjonen skriver i sin vurdering at: «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.» (s. 273, 2. spalte).

##### 4.3. NJs vurdering

NJ deler ikke kommisjonens vurdering av at resultatene fra de ulike undersøkelsene ikke gir grunn til bekymring for selvsensur blant journalister. AFI-undersøkelsene fra 2012 og 2014, og NMD-undersøkelsen fra 2018, viser at det er grunn til å være bekymret når de gjelder saker som ikke lages, vinklinger som droppes, og også minoritetsjournalister som forsvinner fra offentligheten som følge av trakassering og trusler.

For, som kommisjonen skriver, er problemet spesielt stort for journalister som dekker og kommenterer temaer som er preget av sterkt polariserte meninger i samfunnsdebatten, som pandemi, likestilling, feminisme, kjønnsdebatt, islam-kritikk, islamisme, klima og miljøvern (s. 270, 2. spalte). Altså vesentlige temaer i samfunnsdebatten, og der det er et betydelig tap for meningsmangfoldet dersom profilerte stemmer velger å tie og saker ikke blir publisert.

Undersøkelsene NJ har gjort viser at journalister flest tåler mye trakassering før det går på helsa løs. Men når omfanget passerer et visst nivå blir det nok, med selvsensur og/eller at journalisten bytter redaksjon eller yrke, som konsekvens.

#### 5. Dobbel identitet – dobbel belastning

NJs arbeid med trakassering og trusler mot journalister viser at redaksjonelle medarbeidere med dobbel identitet er spesielt utsatt for trakassering og trusler. Med dobbel identitet menes norske journalister som, for eksempel, har samiske røtter eller etnisk tilhørighet utenfor Europa.

Undersøkelsen NJ gjennomførte høsten 2022 viser at journalister med urfolksbakgrunn, som samer, eller etnisk tilhørighet utenfor Europa, trakasseres dobbelt så ofte som andre norske journalister. Den viser også at sannsynligheten for å bli utsatt for trusler er fire ganger så stor blant journalister med røtter utenfor Europa, sammenliknet med etnisk norske kolleger.

Denne belastningen forsterkes av at disse journalistene ofte også opplever press fra miljøet der de har sin etniske tilhørighet. I en debatt på kvinnedagen, 8. mars 2022, med blant andre kulturminister Anette Trettebergstuen, beskrev VG-kommentator Shazia Majid denne den doble belastningen. Forventningene og kritikken fra det pakistanske miljøet i Norge, *kombinert med* trakassering og trusler fra det «norske» publikummet, resulterte i at hun sluttet å skrive kommentarer i 2016, og ble langvarig sykemeldt. Hun hadde da opplevd både trusler, hets og å bli fysisk stoppet på gaten av fremmede. Dette var skremmende og belastende, ikke minst siden hun ble trakassert av «begge sider». VG-ledelsen har siden tatt en rekke vellykkede grep som har ført til at hun nå er tilbake som kommentator.<sup>6</sup>

Da Majid ledet debatten om Ytringsfrihetskommisjonens rapport på Arendalsuka i august 2022, utfordret hun panelet med et spørsmål om hvilke tiltak kommisjonen hadde foreslått for å *forhindre at* synlige kvinner med minoritetsbakgrunn i framtiden skal brenne seg ut og forsvinne fra det offentlige ordskiftet. Majid henviste til erfaringene til blant andre Shabana Rehman, Kadra Yusuf og Sumaya Jirde Ali.<sup>7</sup> Panelet kunne naturlig nok ikke svare på spørsmålet, ettersom de ikke hadde fått lese rapporten før framleggelsen. Svaret er at kommisjonen *ikke berører* arbeids- og livssituasjonen til denne gruppen journalister og meningsbærere.

### 5.1. NIs vurdering

Dette er en alvorlig mangel ved rapporten, ettersom mandatet til kommisjonens nettopp var å kartlegge og å fremme forslag om tiltak som vil bidra til ytringsfriheten til personer og grupper som de nevnte kvinnene er eksempler på.

Mediebransjen har et pågående prosjekt for å skape et større mangfold blant ansatte i mediehusene. Prosjektet viser at det er flere grunner til at ungdom med minoritetsbakgrunn i liten grad søker seg til journalistikken, og også at journalister med denne typen bakgrunn søker seg vekk. En grunn er nettopp den doble belastningen og krysspresset de står overfor i arbeidshverdagen.

## 6. Kjønnsforskjeller

Forskerne Aina Landsverk Hagen og Ida Drange ved AFI gjorde en grundig analyse av kjønnsforskjeller når det gjelder reaksjoner på trusler og trakassering i kjølvannet av 2014-undersøkelsen. De fant at mannlige og kvinnelige journalister mottar omtrent like mye hets og sjikane, men at kvinner i større grad opplever seksualisert hets. Samtidig finner de at menn som har opplevd seksuell trakassering i større grad utøver selvsensur enn kvinner i samme situasjon. Vi anbefaler Landsverk Hagen og Dranges artikkel for mer utfyllende kunnskap om kjønns betydning for hvordan man reagerer på denne typen uønsket oppmerksomhet.<sup>8</sup>

## 7. Rettslige forhold

I rapporten beskriver kommisjonen undersøkelsen NJ gjorde blant norske redaksjoner for å kartlegge omfanget av trakassering, trusler og vold i perioden 2018-2021. For å få en sammenliknbar målestokk ba vi redaksjonene om å rapportere om antall anmeldte saker disse årene, og også hvordan det

---

<sup>6</sup> <https://m24.no/8-mars-anette-trettebergstuen-shazia-majid/vg-profilen-advarer-har-ikke-rad-til-a-miste-de-kvinnene-vi-har-i-journalistikken/460531>

<sup>7</sup> [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=imaTxb\\_uXOo&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2obi7jca1cECm20DrHE5-N9Okdo0JwXrcmP5pgkbZk0BQoCP26MRwViFc](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=imaTxb_uXOo&feature=youtu.be&fbclid=IwAR2obi7jca1cECm20DrHE5-N9Okdo0JwXrcmP5pgkbZk0BQoCP26MRwViFc)

<sup>8</sup> Hagen, A. L., Drange, I. (2015). Ytringsskader, sårbarhet og sosial «skamming»: Journalisters erfaringer med hatytringer i norsk offentlighet. Sosiologi i dag, nr. 4/2015



hadde gått med sakene etter anmeldelsen. Bakteppet var at undersøkelsen fra 2014 viste at bare ca. 20 % av anmeldelsene resulterte i tiltale, og at de aller fleste sakene ble henlagt av politiet. Også det at Riksadvokaten ga trusler og vold mot journalister prioritert i sine årlige rundskriv til politi og påtalemyndighet (siden 2012), var en del av bakteppet.

Da vi gjorde 2021-undersøkelsen antok vi at andelen saker som hadde endt i retten ville være høyere enn hva som var tilfellet i 2014. 2021-undersøkelsen tyder på at så ikke er tilfelle. Av de 36 anmeldelsene fra 2018-2021 som vi fikk inn data for, hadde syv (19 %) resultert i tiltale. Mediehuset som hadde levert flest anmeldelser, svarte at 3 av 17 saker hadde ført til tiltale.

Gjennomgående ligger det omfattende vurderinger og betydelige ressurser bak anmeldelsene fra de store mediehusene. Det sier seg selv at tilliten til rettssystemet og viljen til å bruke ressurser på anmeldelser står i fare når redaksjonene opplever at de aller fleste anmeldelser blir henlagt.

### *7.2. Kommisjonens vurderinger*

Kommisjonen gir uttrykk for tillit til at dagens rettspleie fungerer tilfredsstillende på dette området, og slår seg til ro med dette uten å undersøke funnene fra 2021-undersøkelsen og NJs rapport nærmere: «Det forsterkede vernet mediene har gjennom rettspraksis og føringen fra Riksadvokaten, gir etter kommisjonens vurdering tilstrekkelig vern, gitt dagens trusselbilde mot journalister.» (s. 275, 1. spalte).

### *7.3. NJs vurdering*

En svært liten andel av anmeldte saker resulterer altså i tiltale. NJ ber om at dette undersøkes nærmere, også sett i lys av at disse sakene i følge føringene fra Riksadvokaten *skal ha prioritert*.



## Kap. 8: Ansvar for ytringer på internett

NJ stiller seg bak kommisjonens beskrivelse av hvordan teknologi-gigantene<sup>9</sup> opererer og hvilke konsekvenser dette har. Vi stiller oss også bak kommisjonens anbefalinger. Det er svært viktig for NJ og våre medlemmer at journalistikken, ytringsfriheten og uavhengigheten til redaktørstyrte medier har sterk beskyttelse.

Teknologi-gigantene setter i dag rammer for den offentlige samtalen, journalistikken og demokratiet vårt. De overprøver den frie journalistikken og redaktørrollen, er motorveier for falske nyheter og infrastruktur for hets og hatprat. I tillegg har de overtatt store deler av annonsemarkedet, noe som utfordrer mediernes forretningsmodell.

Når brukervilkår overstyrer redaksjonell frihet og presseetiske vurderinger, svekkes journalist- og redaktørrollen. Norske medier på Facebook må tilpasse seg et puritansk, amerikansk regelverk, eller risikere overstyring. Vi får ikke velge våre egne virkemidler. Journalister vet i dag at vi må bytte bilde før vi deler på Facebook hvis en brystvorte er synlig på bildet. Det er risikabelt å illustrere krig med blod og plastisk kirurgi med sprøyter. Vi frykter en nedkjølende effekt; at vi tilpasser oss i frykt for at innhold blir fjernet eller at rekkevidden reduseres.

Kommisjonen anbefaler regjeringen å prioritere arbeidet med å innlemme EU-forordningen Digital Services Act (heretter DSA) i EØS-avtalen og norsk lov. Vi støtter dette, og mener regjeringen må ha som mål at forordningen er gjennomført i norsk lov samtidig som den trer i kraft i EU. Vi er også enig i kommisjonens vurdering av at dette er den klart viktigste lovmessige nyvinningen for innholdsansvaret som plattformsselskapene har.

I forordningen pålegger EU teknologi-gigantene å styrke pressefriheten og mediemangfoldet, uten at det redegjøres nøye for hvordan dette skal skje. Vi (mediebransjen, Norden og EØS) ønsket hvitelisting av medier - fritak fra fjerning av innhold. Det ble ikke inkludert i DSA. Slik vi forstår det er dette fordi det i enkelte land kan ha motsatt av ønsket effekt.

DSA inneholder samtidig tiltak og mekanismer som vil være viktige for norske journalister og medier, blant annet med et visst ekstra vern for fjerning av innhold fra redaksjonelle medier. DSA beskriver videre en nasjonal «Digital Service Coordinator» (DSC), et nasjonalt tilsynsorgan for å påse at plattformene følger nasjonale lover. I den sammenheng skisseres også tvisteløsninger der man kan påklage fjerning av lovlig innhold. Departementet bør sørge for raskt å etablere slike nasjonale løsninger.

Mediebedriftenes landsforening (MBL) tar i sitt hørings svar til orde for at DSC i Norges bør sammenstille informasjonen som må rapporteres gjennom DSA, og at informasjonen gjøres relevant for Norge. Dette er vi enige i. MBL foreslår også at statsråden inkorporerer vesentlige funn i en mediepolitisk redegjørelse, og at det holdes stortingshøringer om denne. Alternativt foreslår vi at Stortinget behandler en utvidet årsmelding fra Norges DSC på tilsvarende måte som Datatilsynets årsmelding. Vi mener begge disse forslagene er gode, og støtter dem.

I likhet med MBL anbefaler vi *ikke* at dette temaet behandles som en del av de fireårige styringssignalene eller budsjettproposisjonen. Hvis dette temaet blir en del av disse prosessene vil det drukne i den øvrige behandlingen av statsbudsjettet.

---

<sup>9</sup> Med «teknologi-gigantene» menes først og fremst *Google* og *Meta* (som eier Facebook, Instagram og flere andre plattformer)

MBL tar også til orde for at myndighetene må sikre at Norge behandles på lik linje med medlemsland i EU når det kommer til kravene som stilles til plattformene, herunder å tilgjengeliggjøre informasjon på norsk og om virksomhet i Norge spesifikt. NJ er enige i dette.

Kommisjonen vurderer videre at det bør være muligheter for norsk forsterkning av loven knyttet til muligheten for innsyn i og kontroll med plattformenes virksomhet i Norge, blant annet til hvordan de forholder seg til norskspråklig innhold. Det er viktig at norske myndigheter benytter seg av dette mulighetsrommet. Ytringsfrihetskommisjonen mener også at 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. Dette er vi enige i.

Vi er også enig i at de største selskapene må også være pålagt å ha en juridisk ansvarlig kontaktperson for innhold i Norge, ikke bare på EU-nivå. Dette er en viktig praktisk problemstilling for mediene. Det er dessverre mange eksempler på at mediene ikke får kontakt med plattformgigantene, for eksempel når innhold fjernes.

Kommisjonen mener at åpenhetsloven er et verktøy som bør utforskes for å føre kontroll med plattformsselskapene, og tar til orde for at lovens virkeområde endres slik at den også kan anvendes på plattformsselskapene. Dette er et forslag vi støtter. Selskapene med størst innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge i dag må etter NJs syn være omfattet av loven.

Kommisjonen konkluderer med at ytringsfrihet bør være en sentral del av vurderingsgrunnlaget når *Norges Bank Investment Management* (NBIM) – det vil si Oljefondet – bruker sin eierposisjon. Dette er blant annet gjennom stemmegivning på generalforsamlinger i selskapene fondet investerer i. Åpenhet og ytringsfrihet må også være et tema for NBIMs forventningsdokumenter når fondet investerer i selskaper. Vi støtter dette, og temaet bør snarest adresseres. Som kommisjonen korrekt påpeker, har Oljefondet store muligheter for påvirkning gjennom forvaltning av eierposisjoner og stemmegivning på selskapenes generalforsamlinger.

## Kap 9: Desinformasjon og feilinformasjon

Kommisjonen påpeker at omfanget av desinformasjon og feilinformasjon som er avdekket i flere land, gir grunn til bekymring og økt aktsomhet også i Norge, selv om dette i dag ikke er et stort problem i den norske befolkningen generelt. Det er en virkelighetsoppfattelse NJ deler.

Kommisjonen påpeker også at den demokratiske infrastrukturen må videreutvikles langs flere akser, og vektlegger særlig medier og utdanning. Derfor anbefaler kommisjonen også at det må føres en kraftfull mediepolitikk som sikrer tilgang til kvalitetssikret informasjon og en sterk allmennkringkaster for å motvirke disse problemene. NJ stiller seg bak disse anbefalingene - noe vi utdyper i våre merknader om kapittel 12.

Vi er også enige med kommisjonen i at den generelle motstandsdyktigheten mot falske nyheter antakelig er høyere i den norske befolkningen enn i mange andre land, og at tilliten til de etablerte, redaktørstyrte mediene er en avgjørende del av dette. Kommisjonen påpeker også viktigheten av et mediemangfold der ulike og motstridende perspektiver og påstander kommer fram, og at journalistene må leve opp til egne idealer om faktabasert og etterrettelig kvalitetssikring av informasjon. Dette er NJ selvsagt enig i. Det er for eksempel en av grunnene til at NJ er svært kritiske til ulike former for innholdsmarkedsføring som ikler seg journalistikkens klær.

### 1. Åpenhet fra plattformgigantene

[Faktisk.no](https://faktisk.no) undersøker jevnlig hvordan falske nyheter spres i sosiale medier, blant annet med Metas verktøy CrowdTangle. Dette verktøyet skal sannsynligvis avvikles. I DSA (omtalt i forrige kapittel) er det inkludert muligheter for innsyn hos plattformgigantene blant annet for forskere. Norske myndigheter må jobbe for en utvidet tilgang også for journalister og sivilsamfunnsorganisasjoner. Journalister har en raskere arbeidsmåte, som gjør det lettere å ta tak i spredning og hendelser når de faktisk skjer. Materiale som ble spredd for et par år siden vil sjelden være relevant lenger. Dette er blant de viktigste kravene Norge kan jobbe for opp mot teknologigigantene.

### 2. Forbud?

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 er et syn vi deler.

Dette er en av grunnene til at NJ i 2021 var *svært kritiske* til forslaget 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». Sammen med Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening tok vi til orde for at lovforslaget måtte avvises. Som vi påpekte i vårt høringssvar: *Vi er ikke mot intensjonen i forslaget*. De redaktørstyrte mediene jobber daglig mot «fake news» og desinformasjon, og for å opprettholde den opplyste og kritiske offentlige samtalen som et demokrati krever.

Vår hovedkritikk mot forslaget var at det ikke var funnet en riktig balanse mellom hensynet til en mest mulig fri informasjonsutveksling og hensynet til å motvirke illegitime påvirkningsoperasjoner fra utenlandske aktører, og at lovutkastet inneholder en altfor stor fare for en markant innskrenking av borgernes helt legitime demokratiske ytringer og utveksling av informasjon. Et annet poeng er det som nå korrekt fremheves av kommisjonen: 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.

### 3. Kunstig intelligens

En særegen problemstilling som kommisjonen bare behandler helt kort er fremveksten av kunstig intelligens og maskinlæring. Kommisjonen viser til forsøk med GPT-3, og at en ny versjon er under utvikling. Denne siste versjonen, som nå kalles chat-GPT, ble lansert i november 2022 - og gjort tilgjengelig for alle. Tjenesten fungerer som en chatbot som svarer raskt og ofte overraskende presist på spørsmålene den får. Den produserer også adekvate svar på sentrale spørsmål knyttet til kunstig intelligens og falske nyheter.

**Som en kan se: Tjenesten klarer å påpeke alle de vesentligste problemstillingene.** Det er også slik at vi ikke kan se alle konsekvensene i dag. Det som er sikkert, er at det vil være et stort behov blant norske journalister og redaksjoner for opplæring og økt forståelse, for å kunne både klare å utnytte teknologiens muligheter til å lage bedre journalistikk, men også for å hindre at en blir lurt av falsk informasjon.

**Vi stilte chatboten fire spørsmål, og fikk raskt fire svar. Samtalen foreløp slik:**

*«Kan kunstig intelligens brukes til å produsere falske nyheter?»*

«Ja, kunstig intelligens kan brukes til å produsere falske nyheter. Det finnes flere måter dette kan gjøres på. En metode er å bruke teknologier som deepfake videoklipp eller lydklipp, hvor kunstig intelligens blir brukt til å endre innholdet i en video eller et lydklipp på en slik måte at det fremstår som om det er ekte, selv om det ikke er det. Det finnes også teknologier som kan bruke kunstig intelligens til å generere tekst, for eksempel artikler eller nyheter, som kan være vanskelig å skille fra ekte nyheter. Disse teknologiene kan være farlige hvis de blir misbrukt til å spre desinformasjon eller propaganda. Derfor er det viktig å være kritisk til informasjon man finner på internett, og å sjekke at kildene er pålitelige før man formidler informasjonen videre.»

*«Kan kunstig intelligens også brukes til å oppdage, og forhindre spredning av, falske nyheter?»*

«Ja, kunstig intelligens kan også brukes til å oppdage og forhindre spredning av falske nyheter. Det finnes flere måter dette kan gjøres på. En metode er å bruke kunstig intelligens til å analysere innholdet i tekst eller medier, for eksempel ved å se etter mønstre eller trekk som kan indikere at det er snakk om falske nyheter. Det kan også være mulig å bruke kunstig intelligens til å sammenlikne innholdet i en nyhet med andre kilder for å sjekke om det stemmer. Det finnes også teknologier som kan bruke kunstig intelligens til å analysere hvordan nyheter spres på sosiale medier, og å identifisere mønstre eller trekk som kan indikere at det er snakk om falske nyheter. På denne måten kan kunstig intelligens bidra til å forhindre at falske nyheter spres videre.»

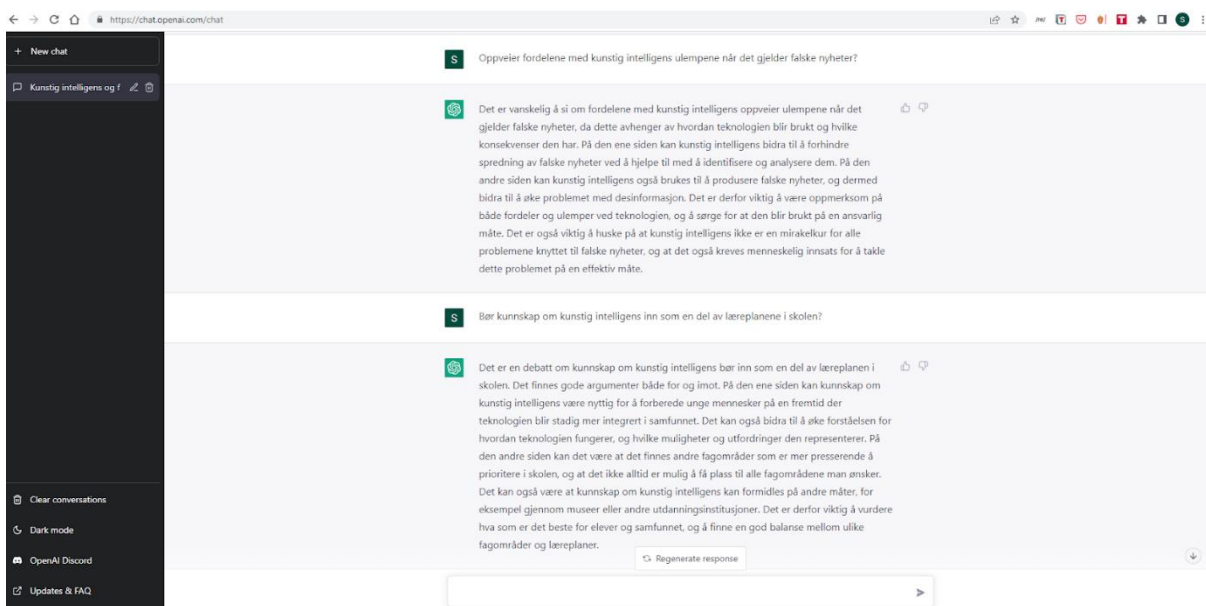
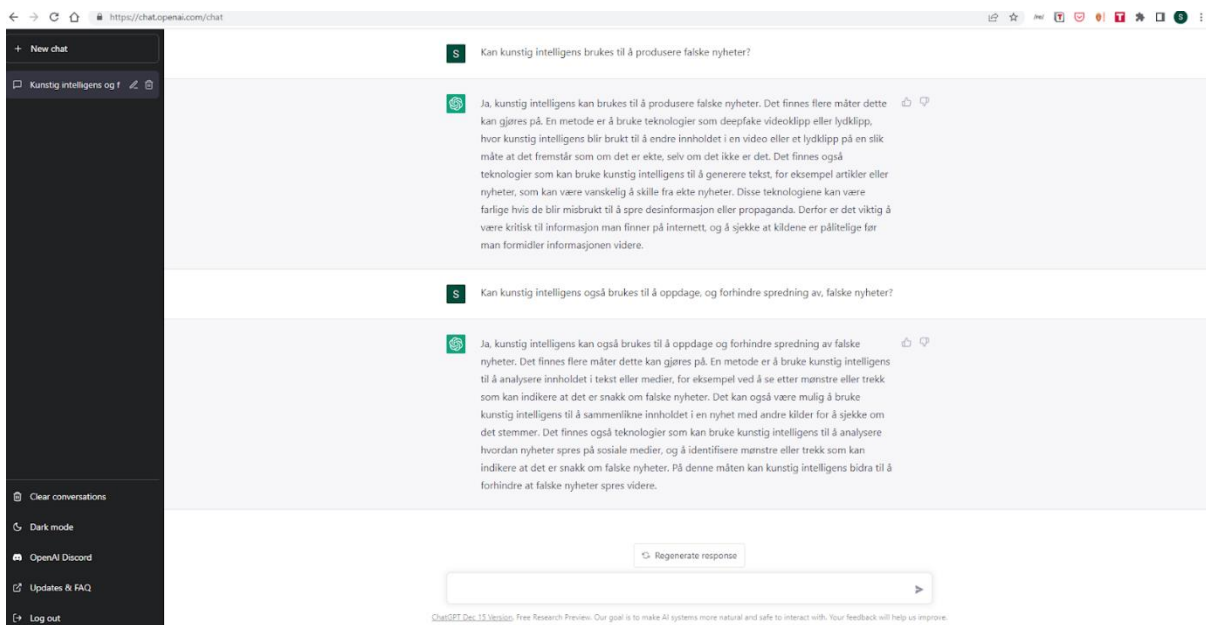
*«Oppveier fordelene med kunstig intelligens ulempene når det gjelder falske nyheter?»*

«Det er vanskelig å si om fordelene med kunstig intelligens oppveier ulempene når det gjelder falske nyheter, da dette avhenger av hvordan teknologien blir brukt og hvilke konsekvenser den har. På den ene siden kan kunstig intelligens bidra til å forhindre spredning av falske nyheter ved å hjelpe til med å identifisere og analysere dem. På den andre siden kan kunstig intelligens også brukes til å produsere falske nyheter, og dermed bidra til å øke problemet med desinformasjon. Det er derfor viktig å være oppmerksom på både fordeler og ulemper ved teknologien, og å sørge for at den blir brukt på en ansvarlig måte. Det er også viktig å huske på at kunstig intelligens ikke er en mirakelkur for alle problemene knyttet til falske nyheter, og at det også kreves meneskelig innsats for å takle dette problemet på en effektiv måte.»

«Bør kunnskap om kunstig intelligens inn som en del av læreplanene i skolen?»

«Det er en debatt om kunnskap om kunstig intelligens bør inn som en del av læreplanen i skolen. Det finnes gode argumenter både for og imot. På den ene siden kan kunnskap om kunstig intelligens være nyttig for å forberede unge mennesker på en fremtid der teknologien blir stadig mer integrert i samfunnet. Det kan også bidra til å øke forståelsen for hvordan teknologien fungerer, og hvilke muligheter og utfordringer den representerer. På den andre siden kan det være at det finnes andre fagområder som er mer presserende å prioritere i skolen, og at det ikke alltid er mulig å få plass til alle fagområdene man ønsker. Det kan også være at kunnskap om kunstig intelligens kan formidles på andre måter, for eksempel gjennom museer eller andre utdanningsinstitusjoner. Det er derfor viktig å vurdere hva som er det beste for elever og samfunnet, og å finne en god balanse mellom ulike fagområder og læreplaner.»

Skjermdump av "samtalen":



VG-redaktør Gard Steiro sa på et seminar i Pressens Hus i desember 2022 at han ikke så på AI først og fremst som en trussel, og understreket at teknologi kan brukes riktig og styrke troverdigheten til journalistikken:

*«Det å forenkle og å gjøre komplisert journalistikk tilgjengelig for flere kan hjelpe oss. Så kan vi heller bruke journalistisk kraft på å faktasjekke og å drive kildekritikk. Det er nok ikke lenge til vi vil se automatiserte nyhetsfeeder. Det vil nok prege norske nyhetssider også».*

Steiro og VG er ikke de eneste som ser mulighetene. Journalist-samarbeidet som jobbet med Panama Papers brukte kunstig intelligens til å analysere informasjonen de satt på. For eksempel har også NTB et eget team som jobber med det de kaller automatisert journalistikk.

På det nevnte debattmøtet sa Ida Anna Haugen, utviklingsredaktør i NRKs distriktsdivisjon blant annet at det bør bli *«ekstremt skjerpa krav for verifisering og kildekritikk. Det må inn på journalistutdanningen og inn i redaksjonene. Det haster, og vi må begynne nå».*

Utviklingen stiller altså helt nye krav. Det er en av grunnene til at vi i NJ har tatt til orde for at det bør settes av offentlige midler til kompetanseheving som en del av innovasjonsstøtten til medie ne. Bransjen selv har ansvar for kontinuerlig kompetanseheving, men for eksempel for journalister i mindre medier, som ikke har tilsvarende ressurser som for eksempel VG og NRK, kan det være avgjørende med støtteordninger for å ha reelle muligheter til å kunne få kompetanseløft.

## **Kap. 7: Internett som infrastruktur for ytringsfriheten**

Kommisjonens virkelighetsbeskrivelse sammenfaller med NJs på dette området. Vi vil særlig stille oss bak vurderingene knyttet til datainnsamling og kommunikasjonskontroll mv. fra myndighetene. For våre medlemmer er dette særlig alvorlig på grunn av konsekvensene dette kan ha for kildevernet.

Etter at Ytringsfrihetskommisjonen la fram sin utredning har også Personvernkommissjonen levert sin NOU «Ditt personvern - vårt felles ansvar». Kommisjonen konkluderer blant annet med digitaliseringen av samfunnet ofte skjer på bekostning av personvernet, og at det kan ha en såkalt nedkjølende effekt. Denne effekten vil kunne ramme både *hva du søker på*, men også *hva du tør å ytre deg om* - enten det er i sosiale medier eller direkte til en journalist. Som et eksempel: Journalister som dekker kriminalitet og terror må gjerne gjøre nettsøk som for utenforstående vil fremstå svært mistenkelige.

Personvernkommissjonen slår også fast at dersom myndigheter har for vide fullmakter til å samle inn personopplysninger kan det ha alvorlige konsekvenser for blant annet journalistikk, kildevern og i ytterste konsekvens for ytringsfriheten. Den konkluderer også med at vurderingene av den samlede effekten ved innføring av nye, får for liten oppmerksomhet på ulike måter inngripende forslag. Personvernkommissjonen foreslår å sette ned et eget utvalg for å utrede metodebruk i justissektoren. Personvernkommissjonen mener et slikt utvalg bør «vurdere personvernkonsekvenser av politiets metoder, særlig sett opp mot formålspriippet og proporsjonalitetspriippet». Den bemerker at dette er viktig «både som et tillitsbevarende tiltak, og for å reise en åpen og demokratisk debatt om hvor grensen mellom personvern og kriminalitetsbekjempelse og forebygging bør gå». Dette er et forslag vi støtter fullt ut, og det haster å sette i gang med en slik utredning.

Et lovforslag som viser viktigheten av å både sette ned et slikt utvalg, og å gjøre tilsvarende grep som Ytringsfrihetskommisjonen foreslår, er forslaget til endringer av etterretningstjenesteloven.

Hoveddelen av loven er trådt i kraft, men ikrafttredelse av delen som gjelder «tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon» har vært utsatt.

Forslaget er svært kontroversielt. Tekna omtaler forslaget som et «potensielt system for masseovervåkning av hele den norske befolkningen», og Datatilsynet er blant de som er svært kritiske til forslaget. For NJ er det, som tidligere omtalt, særlig problematisk at forslaget gir Etterretningstjenesten *utvidede fullmakter*. Disse vil gå på bekostning av muligheten anonyme kilder har til å kommunisere fritt med journalister. Vi mener – som vi redegjorde for i vårt hørings svar – at de foreslåtte lovendringene *ikke* kan gjennomføres.

Det er ikke bare metodene i seg selv som kan være problematiske. For journalister – og samfunnet – er konsekvensen av metoder som dette at flere vegrer seg for, eller ikke tør å melde fra om viktige saker, i frykt for at kommunikasjonen ikke reelt sett er anonym. Hvis du vet at myndighetene og teknologigigantene kan lagre og følge med på alt du gjør på nett, er det lett å legge bånd på seg. Dette omtales gjerne som en *nedkjølende effekt på ytringsfriheten*.

Hvis dette forslaget til lovdelen vedtas, vil det gå inn i rekken av myndighetenes inngripende metodemuligheter. Hvor lang og inngripende denne rekken egentlig er, er vanskelig å vite, også for oss som forsøker å følge med på feltet. Manglende åpenhet om dette er et gjennomgående problem, noe også Personvernkommissjonen oppdaget. I utredningen deres oppsummeres det slik:

*«Det er begrenset tilgjengelig informasjon om hvilke verktøy blant annet politiet i Norge anvender, og hvordan personvern ivaretas i praksis. Det er også Personvernkommissjonens erfaring at det i kommisjonens arbeid har vært utfordrende å få innsikt i metodebruk og verktøy som er i bruk eller som vurderes tatt i bruk.»*

Det er derfor som et minimum nødvendig å gjennomføre Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger, samt å følge opp Personvernkommissjonens forslag. Vi er på overtid når det gjelder å vurdere de samlede konsekvensene av myndighetenes metoder og muligheter, og kommunikasjonsvernet mellom journalister og anonyme kilder må sikres.

## Kap. 6: Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten

Ytringsrommet må stadig vedlikeholdes, konkluderer kommisjonen, og bemerker at det er nødvendig å kontinuerlig sikre at så mange som mulig er tilknyttet den offentlige samtalen slik at deltakelse oppleves som en reell mulighet.

Dette er en konklusjon NJ selvsagt deler. NJ stiller seg også i det vesentligste bak kommisjonens vurderinger som leder fram til denne konklusjonen, og vier helt enige i at det er helt nødvendig med en bredde av kanaler og ytringsarenaer for å oppnå bred deltakelse og det kommisjonen beskriver som en demokratisk flokkimmunitet. De journalistiske mediene er, som kommisjonen korrekt beskriver, en helt sentral del av dette - både som den viktigste arenaen for ytringer og som informasjonskilde for befolkningen.

Å sørge for at vi har levedyktige, uavhengige medier er derfor et av de viktigste bidragene til å "vedlikeholde" ytringsrommet. Kommisjonen har anbefalinger knyttet til dette blant annet i kapittel 12 og dette kommenteres derfor av oss der.

NJ er samtidig mer bekymret enn kommisjonen for utviklingen knyttet til mediebruk i yngre deler av befolkningen. Kommisjonen viser til at bekymringer knyttet til «nyhetsunnvikere» og «tapte nyhetsgenerasjoner» av forskere er beskrevet som overdrevet. Det er mulig at de verste bekymringene er overdrevet, men det er likevel hevet over enhver tvil at mediene og samfunnet har en stor utfordring knyttet til å få unge personer til å bruke mediene .

Dette handler blant annet om å få unge personer til å forstå forskjellen på informasjon som i redaktørstyrte, journalistiske medier – og informasjon som publiseres i andre kanaler. Vi støtter kommisjonens anbefalinger knyttet til dette, men mener det også er behov for ytterligere tiltak - både fra bransjen selv og fra myndighetene. NJ mener derfor at departementet bør utrede muligheten for et tilbud om tilgang til gratis, uavhengig, redaktørstyrt journalistikk til unge borgere.

NJ vil også gi sin støtte kommisjonens forslag om å etablere program for opplæring og trening i bruk av ytringsfriheten i skolen. Dette kan være etter modell fra Veiviserprogrammet eller Dialogpilotene. Vi støtter også tiltaket med å *Skolesekk for ytringsfrihet* etter modell fra Den kulturelle skolesekken.

Dette må gjøres på en planmessig og systematisk måte. Det kan være naturlig å kunne ta utgangspunkt i [faktisk.no](https://faktisk.no) og dere «Tenk Skole»-opplegg. Faktisk.no har i 2022 allerede hatt et prøveprosjekt med faktasjekk-uker på utvalgte videregående skoler. Dette har vært et samarbeid med blant andre NJ og flere lokalaviser og finansiert av Sparebankstiftelsen. Dette er opplegg som kan skaleres opp, men dette vil kreve finansiering og ressurser.

NJ støtter også forslaget om å opprette en nasjonal digital hjelpeportal som kan samle og synliggjøre lovverkets grenser for ytringsfrihet samt vise vei til hjelpeapparat for dem som trenger bistand. Slike tiltak bør ses i lys av tilsvarende forslag knyttet til ytringsfrihet i arbeidslivet.

Vi støtter også anbefalingen om å arbeide for å bedre den reelle ytringsfriheten for mennesker med funksjonsnedsettelse. Dette kan gjøres blant annet ved en tettere oppfølging av lovverket om universell utforming. Her foreligger det skjerpede krav i forslaget til gjennomføring av det siste direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet). Disse kravene bør følges opp raskt.

NJ stiller seg også bak kommisjonens anbefalinger knyttet til at medier, organisasjoner og partier bør ha etablerte og kjente systemer og kompetanse for å følge opp folk som trenger bistand i krevende ordskifter. Vi støtter også at mediene bør arbeide systematisk med å øke representasjonen av minoriteter, som mennesker med funksjonsnedsettelse, både som kilder og internt i redaksjonene. Her har blant annet mediene, bransjen og organisasjonene en viktig jobb å gjøre.

Landsmøtet i NJ satte i 2021 ned et eget mangfoldsutvalg i organisasjonen. Dette er etter en erkjennelse av vi har en viktig jobb å gjøre når det gjelder inkludering – både i bransjen og i organisasjonen. Utvalgets arbeid skal blant annet munne ut i en mangfoldsplakat. Målet er blant annet at plakaten skal oppleves relevant for både små og store mediehus og redaksjonsklubber.



## Avsluttende oversikt

### Norsk Journalistlag støtter følgende av kommisjonens anbefalinger:

#### Kap. 6: Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten

##### 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 tettere oppfølging av lovverket om universell utforming.

##### 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.

#### Kap. 8: Ansvar for ytringer på internett

##### 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 plattformselskapene gjennom DSA og supplerende nasjonal lovgivning.
- Gjøre en vurdering av eksisterende tilsynsfunksjoner og hvordan forvaltningen koordinerer arbeidet med oppfølgingen av plattformselskapene.
- Bidra til et nordisk samarbeid for større demokratisk kontroll av plattformselskapene.
- Vurdere åpenhetsloven opp mot DSA og endre loven slik at den kan brukes på plattformselskapene.
- Ta initiativ til å utarbeide OECD-veileder for plattformselskap 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.

## Kap. 9: Desinformasjon og feilinformasjon

### 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 plattformsselskaper 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.

## Kap 11: Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

### 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.
- Gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova
- 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.
- 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.

## Kap. 12: Frie medier og frie ytringer

### Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- Sikre støtteordninger som tilrettelegger for et mangfold av medier og meningsmangfold.
- 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 Sápmmis 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 kildevernssituasjon 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

#### **Anbefalinger 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.

#### **Anbefalinger 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 15: Ytringsfrihet i arbeidslivet

#### **Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:**

- Legge inn et nytt punkt til arbeidsmiljølovens §4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet 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, f.eks. 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 blikk 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.



Dag Idar Tryggestad, leder i Norsk Journalistlag



Sindre Granly Meldalen, jurist i Norsk Journalistlag