

Høring NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. NP skal ivareta og forsvare ytringsfriheten og pressefriheten, for å styrke den frie presse som en av de viktigste institusjonene i et demokratisk samfunn.

1.1. Innledning

Overordnet mener NP at Ytringsfrihetskommisjonen gir et godt øyeblikksbilde av den rettslige og faktiske situasjonen for ytringsfriheten i Norge i dag. Rapporten inneholder redegjørelser for eksisterende forskning, forskningsresultater og sentral rettspraksis både nasjonalt og internasjonalt, noe som gir et godt fundament til videre drøftinger av de forslag som fremmes i NOUen.

Norsk Presseforbund (NP) vil kommentere de punktene som er mest relevante for mediene og medienes samfunnsrolle. Vi starter med en oversikt over våre viktigste merknader til NOUen (del 2) deretter en utdyping av enkelte av punktene under de aktuelle kapitlene i NOUen (del 3).

1.2. Mottakere av utredningen

Utredningen har mange mottakere. Det er ikke bare forvaltningen som får anbefalinger om lovendringer, men både sivile samfunn og mediene får innspill til hvordan vi kan organisere vår virksomhet for å tilrettelegge for mest mulig ytringsfrihet. For mediene del viser vi særlig til kapittel 12 om frie medier og frie ytringer, punkt 12.7.2, 12.7.5 og 12.7.6, der det kommer mange anbefalinger rettet direkte til mediene.

NP legger til grunn at dette er anbefalinger som bransjen selv må vurdere innenfor rammene av selvdømmeordningen, redaksjonell frihet og pressefrihet. Innspill som er rettet direkte til bransjen er verdifulle innspill som mediene tar med i det løpende arbeid med å ivareta en høy presseetisk standard og for å sikre full pressefrihet.

1.3. Oppfølging av NOUen og forholdet til Personvernkomisjonens utredning

Kommisjonen adresserer flere temaer og fagområder som hører inn under ulike instanser.

Vi vil oppfordre Kultur- og likestillingsdepartementet til å ta et helhetlig ansvar for det videre arbeidet av hele NOUen, også etter at høringsrunden er avsluttet så man er sikret at noen har et overordnet blikk på ulike prosesser fremover.

Personvernkomisjonens utredning (NOU 2022:11 Ditt personvern - vårt felles ansvar), som har høringsfrist 10.2.23, har flere sammenfalne temaer og forslag. Personvern og ytringsfrihet er to likestilte rettigheter som påvirker hverandre gjensidig. Ved kollisjon skal det

treffes en rimelig balanse (kap. 4.4.2). Disse rapportene bør derfor sees i sammenheng. Det vil være svært uheldig om det settes i gang utredninger av ett forhold som har sider til både ytringsfriheten og personvern, der bare den ene rettigheten er utgangspunkt.

Vi håper kultur- og likestillingsdepartementet, i samråd med kommunal- og distriktsdepartementet, kan ta initiativ til og et overordnet ansvar for en felles vurdering og oppfølging av flere av tiltakene og vurderingene fra de to kommisjonene. I denne høringsuttalelsen har vi peilet ut hvilke punkter vi mener det er særlig relevant å se i sammenheng, det vil vi også gjøre i høringsinnspill til personvernkommisjonen.

Del 2 Våre viktigste merknader

Regjeringen må sikre frie medier og en kraftfull mediepolitikk

I kapittel 12.3.1 viser kommisjonen til infrastrukturkravet i Grunnloven, og understreker at mediene for å kunne fungere som tilrettelegger for ytringsfrihet - må ha rammevilkår som gjør det mulig å ivareta sine samfunnsoppgaver. «I dette ligger en forpliktelse til å ikke bare la være å gripe inn i mediernes frihet, men også aktivt iverksette tiltak som beskytter den», skriver kommisjonen.

Ifølge kommisjonen er mediernes betydning som verktøy for å stå imot skadevirkninger av des- og feilinformasjon en selvstendig begrunnelse for en kraftfull mediepolitikk (kap.9.10.1). Vi vil fremheve disse vurderingene fra kommisjonen som særlig viktig på mediefeltet. Redaksjonelle medier er en helt avgjørende del av infrastrukturen for reell ytringsfrihet. Det gjelder både for å sikre samfunnet tilgang til viktige opplysninger og saker (kapittel 11), at samfunnet har tilgang til informasjonen som publiseres etter et felles, etiske standarder basert på kildekritikk, uavhengighet og etterrettelighet (kap 12), og for å tilrettelegge for at motstridende perspektiver og påstander når ut i offentligheten (kap 12).

Et solid mediasystem må innebære et stort mangfold av medier, innhold og kanaler, en fungerende presseetikk og en sterk allmennkringkaster. Mediene må selv sikre etterrettelige og velfungerende medier, men rammene for dette tilligger staten. Det er helt avgjørende med et lovverk og finansiering som sikrer uavhengighet og redaksjonell frihet, og samtidig legger til rette for mediemangfold. Dette perspektivet bør ligge til grunn ved lovarbeid og i arbeidet med ulike finansieringsmodeller. Kommisjonens kap. 8, 9, 10, 11 og 12 er særlig viktig i dette perspektivet.

Regjeringen må sikre bedre tilgang til opplysninger

Kommisjonen fremhever åpenhet som en sentral faktor for å sikre ytringsfriheten. Utredningens kapittel 11 og kapittel 15 er sentralt her. Regjeringen må ta grep for å sikre reell tilgang til informasjon samfunnet har krav på. Det gjelder både informasjon fra offentlig forvaltning (offentleglova), privat virksomhet (miljøinformasjon, skatteopplysninger, opplysninger om menneskerettighetsbrudd), straffesaksdokumenter og informasjon fra domstoler og nemnder. Det handler både om å sikre gode lover, bedre praksis og åpenhetskultur og bedre systemer som bevarer og tilgjengeliggjør informasjon for allmennheten. Praksisen som kommisjonen gjennomgår i kap. 11.4 og 11.5 viser at mye mangler på dette området. Vi støtter flere av anbefalingene til kommisjonen på dette området og mener flere av disse kan føre til reell bedring av tilgangen til informasjon. I tillegg mener vi det bør innføres sanksjoner for grove brudd på offentliglova. Våre innspill til kapittel 11 utdypes nærmere i del 3.

Forbud er ikke veien til en åpen og opplyst offentlig samtale

Et gjennomgående budskap fra kommisjonen er at forbud ikke er veien å gå for å sikre reell ytringsfrihet for alle. Vi mener dette er et viktig budskap som bør tas med i det videre arbeidet med å sikre en god infrastruktur for ytringsfrihet. I denne forbindelse er særlig

kapittel 10 om hatefulle ytringer relevant, men også kapittel 6 om bred tilknytning og deltakelse i offentligheten, kapittel 8 om ansvar for ytringer på nett og kapittel 9 om desinformasjon og feilinformasjon.

Politiets metodebruk og ytringsfrihet

I kapittel 7.9.8 berører kommisjonen hvordan utstrakt datainnsamling og overvåking påvirker ytringsfriheten. Kommisjonen skriver at den ikke har hatt anledning til å gå inn i denne problematikken i sin fulle bredde, men understreker behovet for at forholdet mellom ytringsfrihet, offentlighetsprinsippet og de hemmelige tjenester og forsvarets virksomhet kontinuerlig settes på dagsordenen.

Vi mener kommisjonen burde gått dypere inn i denne tematikken. Siden forrige ytringsfrihetskommisjon leverte sin utredning i 1999 er nettopp datainnsamling, overvåking og annen bruk av tvangsmidler et nytt og sentralt trekk ved den offentlige samtalen. Flere lovhjemler og større faktiske muligheter til å bruke inngripende metoder, påvirker ytringsfriheten. Vi trenger å vite mer om hvordan. Dette kommer vi tilbake til i del 3 under i merknadene til kapittel 7.

Det er behov for sterkere rettslig beskyttelse av kildevernet

Kommisjonen foreslår ingen endringer i lovverket for å styrke kildevernet. Vi mener det er behov for sterkere rettslig beskyttelse av kildevernet. Dagens regelverk beskytter ikke godt nok mot etterforskning av kilder, og gjenspeiler ikke i tilstrekkelig grad rettspraksis fra EMD og Høyesterett på dette området. Vi foreslår flere endringer som vil styrke kildevernet. Vi utdyper dette i del 3, i merknadene til kapittel 12.

Som kommisjonen skriver i kapittel 12.3.3.2. er kildevernet en rett som er til for samfunnet og for informasjonsfriheten. Dette er en viktig presisering. Samfunnet er tjent med at kilder som sitter med informasjon kan gå til mediene, og samtidig være trygge på at deres identitet holdes skjult. Den rettspraksis fra Høyesterett og EMD som kommisjonen viser til i fotnote 18, 20 og 21, og i boks 12.2 og 12.3 er viktige rettskilder som underbygger at domstolene stiller strenge krav til inngrep i kildevernet.

Både EMD og Høyesterett har omtalt kildevernet som en hjørnestein for pressefriheten, og at inngrep må vurderes nøye. Det er altså ingen tvil om at i våre øverste domstoler står kildevernet sterkt både nasjonalt og internasjonalt. Det er også korrekt som kommisjonen skriver i samme avsnitt, at presseetikken har et absolutt kildevern i Vær Varsom-plakaten punkt 3.4 og 3.5.

Selv om kildevernet beskyttes sterkt av øverste domstoler, gir ikke dette tilstrekkelig beskyttelse på lavere nivå. Selv om ikke det finnes en systematisert oversikt over praksis på dette området, har vi flere eksempler som dokumenterer at dette er et område under press. Boks 12.2, 12.3 omtaler saker som endte opp i hhv EMD og Høyesterett. I disse sakene slås det fast at det ble pålagt vitneplikt og foretatt beslag, i strid med kildevernet.

De færreste sakene når domstolen, og i hvert fall øverste domstoler, i disse sakene. Derfor mener vi det er behov for tydeligere og strengere regler som beskytter mot inngrep på lavere nivå sånn at kilder kan være trygge på at politiet eller andre deler av forvaltningen, ikke setter i gang etterforskning. Uten en slik garanti i lovverket, har vi ikke en god nok beskyttelse mot inngrep.

Taushetsplikt og forholdet til GDPR

Vi støtter kommisjonens anbefaling av en gjennomgang av eksisterende lovbestemmelser

om taushetsplikt og en vurdering av disse opp mot rettsutviklingen i EMD (kap. 11.8.4) I denne forbindelse bør man også utrede forholdet mellom GDPR/personopplysningsloven og retten til informasjon og iverksette tiltak som sikrer bedre opplæring i hvordan GDPR skal tolkes, herunder unntaket som skal ivareta hensynet til ytringsfrihet (forordningens artikkel 85, personopplysningsloven § 3, se NOUen kap 11.3.2.) I dag er det mye usikkerhet om praktisering av personvernregelverket og manglende kunnskap om at visse grupper har særlig beskyttelse for sin rett til informasjon (denne særlige beskyttelsen redegjør kommisjonen for i kap. 11.2). Usikkerhet og uvitenhet gjør at samfunnet mister tilgangen til informasjon som vi har krav på, og det hindrer mediene i å ivareta sin rolle som public watchdog.

Forskning og bruk av forskningsresultater

Overordnet støtter vi behovet for mer systematisk forskning på ytringsfrihet, ikke minst faktorer som kan bidra til nedkjølende effekt på ytringsfriheten, ettersom dette er et område det er forsket lite på. God, systematisk og etterrettelig forskning er en forutsetning for en opplyst debatt om lovforslag, infrastruktur og andre tiltak som berører ytringsfriheten.

Kommisjonen peker flere steder på at det er krevende å finne dokumenterbare, empiriske svar på store samfunnsspørsmål, som for eksempel betydningen av og effekten av sosiale medier (kapittel 5.5).

Kommisjonen peker på faren ved at forskningsresultater feiltolkes eller danner grunnlag for konklusjoner som ikke fullt ut kan forankres i forskningen. Inkonsekvent og tvetydig begrepsbruk er en faktor kommisjonen trekker fram. Fremstilling av ikke representative undersøkelser som representative for et helt univers, er en annen (kapittel 5.6).

Vi mener disse påpekningene kommisjonen gjør om forskning er like viktig å merke seg som innspill til hva det bør forskes om. Fra mediernes side er det viktig å ta det med i bruken av og omtalen av forskningsresultater, men også offentlige myndigheter bør merke seg dette i forbindelse med fremtidige forskningsprosjekter – det gjelder både hvordan de utformes, men også hvordan de presenteres og brukes som grunnlag for viktige beslutninger.

Del 3 Utdypende kommentarer til enkelte kapitler

Kapittel 3 og 4 – Grunnlovens begrunnelser og ytringsfrihetens rettslige begrunnelser

Behov for en ny utredning av ordlyden i Grunnloven § 100?

Vi er enige med kommisjonen i at begrunnelsene for Grunnlovens § 100 - sanningssøking, demokrati og fri meningsdannelse - ikke fullt ut dekker begrunnelsene for ytringsfrihet i dagens samfunn. Toleranse- og mangfoldsprinsippet i den betydning kommisjonen beskriver i 3.3.6.1 og 3.3.6.3, er også sentralt for å begrunne ytringsfriheten. Vi noterer oss at begge ytringsfrihetskommisjonene, både 1999-kommisjonen og 2022-kommisjonen, mener at det at begrunnelsene står i Grunnloven har en viktig bevisstgjørende og pedagogisk funksjon selv om paragrafens begrunnelser ikke så ofte aktivt brukes som en del av den konkrete rettslige avveiningen.

Et relevant argument for å ta inn disse nye begrunnelsene vil være å gjenspeile praksis fra EMD inn i ordlyden i Grunnloven § 100. Som kommisjonen skriver viser EMD til pluralisme og toleranse når den begrunner hvorfor ytringsfriheten er en grunnleggende forutsetning for et demokratisk samfunn (3.3.6.1, se bla. NIT S.R.L. mot Moldova (28470/12, 5. april 2022, storkammer), avsnitt 177. Å forankre en evt. endring til EMD-praksis kan sikre at vår ytringsfrihetsbestemmelse i Grunnloven tolkes i samsvar ytringsfrihetsartikkelen i EMK (artikkel 10).

Samtidig er vi usikre på om det er hensiktsmessig å sette i gang en ny utredning om de angitte begrunnelsene i Grunnloven, som foreslått i 3.5. og 3.6. Slik vi ser det har det verdi i seg selv å erkjenne at toleranse og mangfold også begrunner ytringsfriheten, uten at det nødvendigvis trenger å tas inn i ordlyden i § 100. Vi er usikre på om det å sette i gang en utredning av nye begrunnelser i Grunnloven, er et nødvendig virkemiddel for å styrke den rettslige beskyttelsen av ytringsfriheten. I praksis er jo disse begrunnelsene allerede tatt inn gjennom EMD-praksis, som Høyesterett viser til når den vurderer saker om ytringsfrihet. Rettslig sett er dette allerede godt innarbeidede begreper.

Vår konklusjon er derfor at vi er enig i at toleranse og mangfold er sentrale begrunnelser for ytringsfriheten, men at det ikke er presserende å foreta en evaluering/utredning av § 100 slik situasjonen er nå. På generelt grunnlag mener vi at terskelen for å gjøre endringer i Grunnloven bør være høy.

Forbud mot forhåndssensur

I boks 4.2 minner kommisjonen om hvordan Grunnloven § 100 og forbudet mot forhåndssensur fikk særlig aktualitet våren 2022 da regjeringen skulle ta stilling til om Norge skulle følge EU og blokkere de russiske mediene Russia Today (RT) og Sputnik som en del av sanksjonene mot Russland. Det er verdt å merke seg her at regjeringen viste spesielt til dette forbudet i sin konklusjon om å ikke blokkere, og at statsminister Johan Gahr Støre presiserte at den norske Grunnloven synes å gi noe sterkere beskyttelse mot forhåndssensur enn EMK artikkel 10 og EUs pakt om fundamentale rettigheter artikkel 11. Dette er et svært viktig prinsipp som gir klare føringer for oss som demokratisk samfunn om at ytringer skal møtes med ytringer og som vi nå altså fikk se den praktiske betydningen av i dette spørsmålet. Det er avgjørende viktig å verne om dette prinsippet også i fremtiden. Om et settes i gang en ny utredning av ordlyden i Grunnloven § 100 må det være en forutsetning av dette prinsippet beskyttes videre.

Kapittel 6 Bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten

Om behov for opplæring – skolesekk for ytringsfrihet

Vi mener det foreslås flere gode tiltak for å sikre kritisk tenkning, digital kildekritikk og motstandskraft mot desinformasjon, samt satse på kursing og opplæringstiltak for den voksne befolkningen i kapittel 9.10.2, 6.8.2.1 og 6.8.2.2.

Forslaget om skolesekk for ytringsfrihet er interessant, men må gis en god innretning. Vi viser til fellesinnspill fra medieorganisasjonene som jobber i skolen som jobber i skolen, TV 2 Skole/Elevkanalen (TV 2), NRK Skole, Tenk (Faktisk), Mediekompasset (Mediebedriftenes Landsforening), Aftenposten Junior (Schibsted), Framtida.no/Framtida Junior (Landssamanslutninga av nynorsk kommunar) som vil tilrettelegge samlet tiltak for å gi et solid bidrag til en sunn offentlig samtale

Universell utforming og mangfold

Vi har merket oss kommisjonens fremhevelse av universell utforming som en verdi for alle, og at den løfter fram situasjoner for mennesker med funksjonsnedsettelse som særlig alvorlig når det gjelder tilknytning til, og dermed muligheten til deltakelse i, offentligheten. Samtidig argumenterer kommisjonen for universell utforming som en inkluderende tilnærming til alle menneskers ytringsfrihet, ikke bare personer med funksjonsnedsettelse (punkt 6.5.1 og 6.5.2).

Mediene skal verne om ytringsfriheten og skal ivareta viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Den har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk. Dette følger av Vær Varsom-plakaten punkt 1.2 og 1.3. Kommisjonens påpekninger og

konklusjoner på dette området er derfor viktige for mediens arbeid på dette området. I dag jobbes det mye og godt i mange redaksjoner for å sikre mangfold, både i kildetilfang og i redaksjoner, men dette er et pågående arbeid som alltid kan bli bedre. Vi kommer tilbake til dette i våre merknader til kapittel 12 (12.7.2).

Vi har merket oss utfordringer for funksjonsnedsettes ytringsfrihet, gjengitt i boks 6.2 i NOUen. Her er det flere punkter som mediene bør ta med seg i sitt arbeid i redaksjonene, som manglende tilgang til informasjon grunnet utilstrekkelig universell utforming (punkt 1), hets og trakassering på nett (punkt 3) og usynliggjørende og stigmatiserende medierepresentasjoner (punkt 7). Punkt 4 om at kilder kan vegre seg for å delta i debatter fordi de er avhengig av offentlige tjenester, er sentralt for mediene å vite om. Kommisjonen forklarer dette i punkt 6.5.2 med at flere med funksjonsnedsettelse kan havne i et avhengighetsforhold overfor offentlige tjenesteaktører der de frykter å få et dårligere tilbud hvis de for eksempel ytrer seg kritisk. Økt kunnskap om og innsikt i denne type problemer og forhold kan gjøre at mediene velger en annen tilnærming når de skal snakke med kilder om offentlige tjenestetilbud. Det gir bedre mulighet til å tilrettelegge for at viktige meninger og opplysninger når ut i offentligheten.

Kommisjonens redegjørelser og drøftinger i kapittel seks er verdifulle for norske redaksjoners arbeid med å sikre kvalitet, mangfold og flere stemmer inn i redaksjonelle saker. Redaksjonelle vurderinger styrkes når grunnlaget for dem blir mer opplyst. Samtidig er det viktig å understreke at dette er redaksjonelle vurderinger og at beslutninger om hvordan mangfold og inkludering ivaretas, er opp til den enkelte redaksjon å avgjøre.

Vi er enige med kommisjonen i at det er behov for mer kunnskap om ytringsfrihet og lovverkets grenser. Å samle dette til en nasjonal digital hjelpeportal slik kommisjonen beskriver i 6.8.3, der man kan samle og synliggjøre hvilke grenser som gjelder for ytringsfriheten og vise videre til hjelpeapparatet som finnes for de som trenger bistand, kan være en løsning som kan styrke folks evne til å stå i et offentlig ordskifte. Samtidig vil dette være noe som ligger utenfor redaksjonene. Samtidig må mediene uansett ha et bevisst forhold til hvordan man skal ivareta samfunnsdebattanter som deltar på redaksjonelle flater, og da særlig utsatte samfunnsdebattanter, som unge og minoriteter.

Tiltak kommisjonen foreslår for å sikre bred tilknytning bør sees i sammenheng med tilsvarende forslag knyttet til ytringsfrihet i arbeidslivet i utredningens kapittel 15.

Kapittel 7 Internett som infrastruktur for ytringsfriheten

Politets metodebruk og ytringsfrihet:

Kommisjonen gir en god redegjørelse for hva nedkjølingseffekten er (kapittel 7.5.1) og understreker behovet for at forholdet mellom ytringsfrihet, offentlighetsprinsippet og de hemmelige tjenester og forsvarets virksomhet kontinuerlig settes på dagsordenen (kapittel 7.9.8).

Vi støtter kommisjonens bekymring for den nedkjølende effekten datainnsamling om enkeltmenneskers adferd kan ha, og mener det er viktig å forsøke å kartlegge denne gjennom systematiske studier som kommisjonen viser eksempler på i kapittel 7.5.3. Her viser vi også til kommisjonens anbefaling i kapittel 12.7.8.3 i forbindelse med tiltak for styrke kildevernet, der kommisjonen påpeker at det er behov for mer kunnskap om nedkjølingseffekten av eksisterende og framtidige hjemler ved bruk av tvangsmidler og straff, ikke bare på kildevernet, men på det offentlige ordskiftet som sådan. Å gjøre komparative analyser av ordskiftet før og etter innføring av nye lovhjemler, vil gi kunnskap om og evt hvordan denne type lovhjemler påvirker ytringsfriheten, og vil dermed også gi myndighetene bedre grunnlag til å foreta forholdsmessighetsvurderinger opp mot menneskerettighetene.

Årvåkenhet rundt statlig overvåking og generelt formulerte lovhjemler, slik kommisjonen beskriver i punkt 7.9.8, er helt nødvendig. I denne forbindelse vil vi trekke frem lovforslaget om å gi PST utvidet fullmakt til å lagre, systematisere og analysere all åpent tilgjengelig informasjon på nett i fem år, med mulighet for utvidelse til 15 år, som nå ligger til behandling i justiskomiteen.¹ Denne type inngrep i personvernet som dette lovforslaget er, kan også ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten ved at folk blir mer forsiktige ved å ytre seg og søke opp informasjon, særlig i kontroversielle saker. Flere, deriblant Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har kritisert forslaget for å være for generelt formulert og etterlyst bedre kontroll- og rettssikkerhetsmekanismer.² Som kommisjonen redegjør for i 7.5.1 har vi sett flere lovforslag og lovendringer som har utfordret retten til personvern og ytringsfrihet på denne måte de senere årene.

Kommisjonen avgrensner dessverre mot en grundigere drøfting av hva datainnsamling fra private og offentlige aktører medfører for den offentlige samtalen og viser i stedet til Personvernkomisjonens utredning, NOU 2022:11. Personvernkomisjonen behandler personvern i justissektoren i kapittel 7, men går heller ikke spesifikt inn på forholdet til ytringsfrihet og nedkjølingseffekt utover å slå fast (kapittel 3.3.2.1) 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. Videre konkluderer Personvernkomisjonen med at vurderingene av den samlede effekten ved innføring av nye tiltak, får for liten oppmerksomhet, jf kapittel 7.4.1.

Etter vårt syn tar begge kommisjonene for lett på hvordan ulike tvangsinngrep og lovhjemler for tvangsinngrep påvirker den personlige frihet, herunder den offentlige samtalen og enkeltmenneskets frihet til å ytre seg. Vi mener et stadig press på utvidede fullmakter til å kunne drive kommunikasjonskontroll og informasjonsinnhenting er en av de største truslene mot den offentlige samtalen og den enkeltes reelle ytringsfrihet. Det er derfor behov for at denne problemstillingen settes skikkelig på dagsorden. Det kan gjøres i form av en egen utredning som Personvernkomisjonen foreslår i punkt 7.5 om metodebruk i justissektoren, men det må da inneholde både personvern og ytringsfrihetsvurderinger.

Vi foreslår derfor at en tar tak i forslaget fra Personvernkomisjonen punkt 7.5. om å se på konsekvenser av politiets metoder, særlig sett opp mot formålspriippet og proporsjonalitetspriippet, men at dette må sees opp mot både privatliv og ytringsfrihet som to likeverdige rettigheter.

Uavhengig ytringsfrihetsråd (7.10.1)

Kommisjonen foreslår at det opprettes et rådgivende organ i form av et ytringsfrihetsråd organisert som en uavhengig stiftelse. Organets oppgave bør være å samle og vurdere kunnskap, gjøre løpende vurderinger av de sosiale plattformenes effekt på samfunnet og rapportere og gi kunnskap til andre organer om dette. Et slikt råd må få tilgang til innholdet som er fjernet fra plattformene, slik at modereringsarbeidet kan ettergås systematisk og over tid.

Vi støtter at det er behov for en tettere oppfølging av relevante lovprosesser i EU, som kommisjonen anbefaler i kap. 9.10.3, men vi advarer mot at et ytringsfrihetsråd kan komme til å begrense mer enn å tilrettelegge for ytringsfrihet. Vi mener det heller bør utredes hvilke andre muligheter vi har for å tvinge fram en slik bevissthet og offensivitet overfor plattformsselskapene som kommisjonen etterlyser, og viser her til nevnte notat om DSA fra

¹ [Prop. 31 L \(2022–2023\) - regjeringen.no](#) Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)

² [Mestad, A og Strømme, V, 1.januar 2023, Dagens Næringsliv, Maksimal overvåking, minimal kontroll.](#)

presseorganisasjonene som er sendt inn som et eget innlegg til høringen.

Vi støtter for øvrig behovet for å samle og vurdere kunnskap om sosiale medier og at det blir gjort løpende vurderinger av sosiale plattformenes effekt på samfunnet. Det er også viktig med mest mulig åpenhet om innhold som fjernes, slik at modereringsarbeidet kan ettergås systematisk og over tid. Dette kan oppnås gjennom systematiske forskningsprosjekter og støtte til denne type forskning

Tillegg til utredningsinstruksen (7.10.2)

Vi støtter forslag om å ta inn et krav i utredningsinstruksen om å vurdere samlet effekt på yttringsfriheten ved beslutninger om statlige tiltak. Utviklingen med stadig flere og utvidede fullmakter til å føre kontroll med og overvåke fortrolig informasjon både i forebyggende, etterforskende og sikkerhetsmessig øyemed, er et tungt argument for at noen må se dette i sammenheng. EMD stiller krav om at inngrep skal være forholdsmessig. Det skal altså gjøres en avveining mellom grunnleggende rettigheter – i dette tilfellet hensynet til å forebygge, avdekke og etterforske kriminalitet og å beskytte rikets sikkerhet opp mot menneskerettigheter som personvern og yttringsfrihet. Man kan se for seg at et inngrep isolert sett er forholdsmessig, men sett i sammenheng med alle andre inngrep, så blir det et uforholdsmessig inngrep i yttringsfriheten. For enkeltmennesker er det den samlede effekten som er svaret på om staten ivaretar kravet på vern av grunnleggende rettigheter, i dette tilfellet – yttringsfrihet.

NP mener derfor dette bør tas inn et krav og at dette bør kombineres med en egen veileder som regulerer nærmere hvordan slike yttringsfrihetsvurderinger skal gjøres, og hvordan tiltak skal vurderes opp mot det menneskerettslige kravet yttringsfriheten utgjør. Veilederen kan bidra til en mer ensrettet praksis i tråd med EMDs føringer.

Vi viser her til Personvernkommisjonen kap 7.5 som har et tilsvarende forslag. Disse forslagene bør utredes og sees på i sammenheng.

Kapittel 8 Ansvar for ytringer

Til dette kapitlet viser vi til notatet om DSA (Digital Service Act: Hvordan sikre innsyn i de største plattformene og en norsk pådriverrolle) som er sendt til Kommunal- og distriktsdepartementet med kopi til Kultur- og likestillingsdepartementet, der flere av disse spørsmålene behandles på enn grundig måte. Vi har i tillegg følgende kommentarer.

Kommentarer til kommisjonens vurderinger av DSA

Vi støtter kommisjonens vurderinger i kapittel 8.8.3 om at Norge bør arbeide med å klargjøre hvilket handlingsrom det finnes for nasjonal tilpasning i DSA og bruke dette handlingsrommet til å styrke muligheten for innsyn i og kontroll med plattformenes virksomhet i Norge gjennom nasjonale presiseringer av loven.

Et nordisk samarbeid om demokratisk kontroll av selskapene kan styrke den samlede innflytelsen på innhold og utvikling av DSA i den neste runden, og kan bidra til større innpass av sentrale verdier som redaksjonell frihet, pressefrihet og innsyn. Dette må sees sammen med pågående arbeid i EU med European Media Freedom Act,

Åpenhetsloven

Vi mener kommisjonen har interessante vurderinger om bruk av åpenhetsloven både når det gjelder selskapers håndtering av brukernes yttringsfrihet og for å få innsyn i de større plattformsselskapene, jf. kapittel 8.8.5.

Vi er enig med kommisjonen i at det ikke er noen tvil om at åpenhetsloven kan anvendes for å ettergå selskaperes håndtering av brukernes ytringsfrihet. Det kan være å kartlegge selskaper som medvirker til *myndigheters* begrensning av ytrings- og informasjonsfriheten, og selskaper som *selv* griper inn i ytrings- og informasjonsfriheten, enten gjennom ulike plattformer eller gjennom sanksjoner for ytringer på arbeidsplassen. Vi støtter at det bør tas initiativ overfor OECD (ved Norges Kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv) for å få det inn i retningslinjene for aktsomhetsvurderingene (punkt 8.9.4). Vi vil legge til at Forbrukertilsynet også kan ta et aktivt ansvar på dette området gjennom sitt tilsynsansvar.

Det ville vært en klar styrke for ytringsfriheten dersom loven også kunne brukes for å kreve aktsomhetsvurderinger av hvordan plattformene påvirker ytringsfriheten i Norge gjennom for eksempel innholdsmoderering (hva som fjernes og promoteres) og algoritmisk utvelgelse av innhold. Samtidig ser vi at lovens avgrensning i § 3 (1) bokstav a gjør at det er begrunnet tvil om loven kan anvendes på selskaper som har stor innflytelse over den reelle ytringsfriheten i Norge i dag, som Facebook Norge AS. Vi støtter at en ser på løsninger, både innfor handlingsrommet til DSA og åpenhetslovens avgrensning, for å ta inn alle de større selskapene som i realiteten tilrettelegger for en stor del av den offentlige samtalen.

For de selskapene som allerede i dag faller inn under lovens virkeområde (som Google Norway AS) bør det tas initiativ overfor Kontaktpunktet for å utarbeide en egen OECD-veileder for plattformsselskap som kan brukes i arbeidet med åpenhetsloven.

Anonymitet og kryptering (8.8.9 og 8.8.10)

For mediene er retten til å delta anonymt, enten som kilde eller debatter, en redaksjonell vurdering og beslutning. Etter Vær Varsom-plakatens punkt 3.1 skal kilder som hovedregel identifiseres. Det er ingen tvil om at det i noen tilfeller er nødvendig å bruke anonyme kilder. Betydningen i autoritære samfunn er åpenbar, men også i norske forhold kan det være viktig. Situasjoner som kommisjonen redegjør for i kapittel 6 om personer som ikke tør ytre seg fordi de er i et avhengighetsforhold til den aktuelle offentlige tjenesten, kan være et eksempel. Det samme kan være offentlig ansatte som ytrer seg om uverdige arbeidsforhold. Anonyme ytringer kan bidra til at forhold av stor samfunnsmessig betydning når ut i offentligheten. NP mener derfor at vi må verne om retten til å kunne ytre seg anonymt og at det i mediene vil tilligge den enkelte redaktør å avgjøre dette spørsmålet.

Mulighet for kryptering er også avgjørende for at pressen skal kunne kommunisere trygt med enkelte kilder. Mange redaksjoner og journalister har krypterte kanaler der kilder kan ta kontakt. Uten denne muligheten risikerer vi som samfunn å gå glipp av helt vesentlig informasjon. Det er ofte de som sitter på de viktigste sakene, som har mest å tape og som derfor har størst behov for å kunne kommunisere sikkert. Det er betryggende at kommisjonen ser at kryptering har en viktig demokratisk funksjon og understreker de klare fordelene ved kryptering som den del av ytringsfrihetens infrastruktur.

Kapittel 9 Desinformasjon

Vi har merket oss kommisjonens påpekning i kapittel 9.8 om at mange lover som forsøker å håndtere feilinformasjon globalt er innført i autoritære regimer som bruker påstander om des- eller feilinformasjon som begrunnelse for å undertrykke opposisjon. Selv om det også er innført lover i tradisjonelt liberale demokratier som Italia og Frankrike, er det store flertallet av denne type lover i autoritære regimer. Dette er et viktig bakteppe til diskusjonen om hvordan Norge bør bekjempe feilinformasjon.

Vi støtter kommisjonens generelle advarsel mot å innføre denne type straffebud mot spredning av usann informasjon, og mener de fire punktene den viser til som argument mot i kapittel 9.9.2, er helt sentrale: Det kan bli uklart hva som forbys (og dermed i strid med

klarhetsprinsippet), alle ytringer kan ha et snev av sannhet i seg, det er en fare for begrepsutflytning og det kan lett misbruke og ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Vi støtter også kommisjonens synspunkt om at lovgivningen bør rettes mot de eventuelle skadene feilinformasjon kan bidra til, som igjen vil ha en preventiv effekt mot usanne ytringer. Som kommisjonen påpeker finnes det flere lover som ivaretar dette.

Forslaget som er nevnt i utredningen (9.8), som skal forby påvirkningsvirksomhet, er fremdeles under behandling når denne høringsrunden pågår.³ Vi gikk sterkt imot dette forslaget i høringsrunden i en felles høringsuttalelse med Norsk Journalistlag og Norsk redaktørforening.⁴ NP er prinsipielt imot et slikt forslag.

Hvis det likevel innføres et slikt forbud, mener vi kommisjonen har noen helt sentrale bemerkninger i 9.9.3 både når det gjelder å vurdere dette opp mot skadevirkninger på ytringsfriheten, og at begrepene i et eventuelt straffebud må være tydelige og avgrenset.

Kapittel 10 Straffbare ytringer - straffeloven § 185

Kommisjonens vurderinger av straff mot ytringer

Det er et problem for ytringsfriheten når folk som ønsker å delta i en samfunnsdebatt trekker seg. For mediene svekker det ofte mangfoldet og dermed også kvaliteten i debattspaltene. Å tilrettelegge for at flest mulig ønsker og vil ytre seg i redaksjonelle medier, er en prioritert og viktig oppgave for redaksjonene og det jobbes mye med dette hver dag. Dermed blir det viktig med større innsikt om hvilke kritiske faktorer som fører til at samfunnsdebattanter trekker seg. NP mener i likhet med kommisjonen at dette gjøres best gjennom andre tiltak enn lov.

NP støtter også kommisjonen i at straffeloven gir et tilstrekkelig vern mot de skadevirkningene rasistiske organisasjoner kan påføre utsatte grupper i samfunnet (10.6.4), og at det ikke er ønskelig eller nødvendig med et eksplisitt forbud mot rasistiske organisasjoner. Vi mener også kommisjonen redegjør grundig i kapittel 10.4 for rettslige utgangspunkter for et slikt forbud, tidligere behandling av spørsmålet og eksisterende lovhjemler som kan ivareta de hensyn som et forbud skal verne (beskytte samfunnet mot den skade rasistiske organisasjoner påfører samfunnet). Denne gjennomgangen underbygger vårt synspunkt om at det ikke bør innføres et forbud mot rasistiske organisasjoner.

Det er behov for bedre statistikk og tilgang til statistikk om straff av ytringer

Vi mener kommisjonen peker på sentrale forhold rundt innsamling av statistikk fra politi og domstol når det gjelder praktiseringen av straffebud som begrenser ytringsfriheten, primært straffeloven § 185 om hatefulle ytringer (punkt 10.3.4.2, 10.6.5.). Her opplyser kommisjonen at det har vært vanskelig å få tak i statistikk som gir et fullstendig bilde av omfang og bruk av § 185 fra politiets side og i de ulike tingrettene, og at registreringen har flere feilkilder. Dette gjelder også andre straffebud som § 156 om «utilbørlig adferd» som straffer både ytringer og fysiske handlinger.

Vi mener det er helt nødvendig å få på plass bedre systemer hos politi og domstol sånn at samfunnet kan ha tilgang til sikre tall både når det gjelder hvor mye paragrafen blir brukt, type saker og reaksjonsform. Dette er viktig for å kunne lage journalistikk som viser fram den faktiske rettstilstanden på området. Dette er igjen viktig bidrag til en opplyst debatt om

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?expand=horingssvar>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-straffeloven-mv.-pavirkningsvirksomhet/id2849395/?uid=8bd98647-f67b-4e3d-98dc-8cc1a9ac4052>

bruken og effekten av paragrafen, om paragrafer har en sosial slagside som kommisjonen antyder om § 185 (10.6.3.7) og andre sider ved paragrafene.

Til dette er det verdt å merke seg at Personvernkommisjonen (2022:11) pekte på tilsvarende problemer i innhenting av informasjon fra politiet, i dennes kapittel 7.1.1. Når to kommisjoner trekker fram dette som et problem for arbeidet, er det gode grunner til å ta dette videre.

Forslag om å endre straffeloven:

Vi er enig med kommisjonen i at begrepet «skjellsord» i straffeloven § 156 (2) og 265 (3) om forulemping av offentlig tjenestemann bør tas ut, og mener kommisjonens henvisning til praksis støtter at det er behov for å se nærmere på praksis rundt denne bestemmelsen i lys av ytringsfriheten, og da særlig når det gjelder ytringer rettet mot politiet. Vi mener kommisjonens advarsel mot å bruke straff som i praksis hindrer folkelige ytringer mot offentlig myndighetsutøvelse (10.6.5), er betimelig.

Selv om dette er et forslag som ikke påvirker mediene direkte mener vi det kan ha en langsiktig nedkjølende effekt på ytringsfriheten og pressens kildetilfang om folk opplever at terskelen er lav for ytringer rettet mot politiet.

Vi støtter en presisering av ordlyden i straffeloven 185 og har ingen sterke meninger om de to alternativene. Vi støtter argumentasjonen til Norsk Redaktøring angående denne bestemmelsen og viser til denne i sin helhet.

Kapittel 11 Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

På vegne av mediene spilte NP inn fem punkter til Ytringsfrihetskommisjonens arbeid høsten 2020. Tre av disse gikk på offentleglova. Vi spilte inn at virkeområdet for offentleglova må utvides for å sikre innsyn i rettssubjekt som yter samfunns viktige tjenester eller mottar statsstøtte, og at klageordningen over avslag på innsyn må revideres og til slutt at det må innføres sanksjoner for grove brudd på offentleglova.

Kommisjonens gjennomgang i kapittel 11 viser hvordan informasjonskravet i løpet av de siste 20 årene har blitt en stadig mer fremtredende del av ytringsfriheten. Rettspraksisen fra EMD og Høyesterett er, sammen med øvrige rettskilder (som Tromsøkonvensjonen og Århuskonvensjonen) er helt sentral for å forstå og praktisere informasjonskravet som en del av ytringsfriheten.

NP slutter seg til kommisjonens oppfordring i 11.8.2.4 om at Norge, som ofte omtales som et foregangsland på åpenhet, gjerne kan gå lenger enn hva Tromsøkonvensjonens minstekrav er på dette området. Konvensjonen er tydelig på at medlemsstatene kan gå lenger enn konvensjonskravene i å sikre innsyn i og tilgang til offentlige dokumenter.

Som kommisjonens gjennomgang av innsyns- og arkiveringspraksis viser (kap 11.4.6 og 11.4.7) er det dokumentert vesentlig svakheter i praktiseringen av innsynsretten. Vi er godt kjent med de undersøkelser og avgjørelser som trekkes fram, og kjenner oss igjen i det som beskrives om praksis på området. Boks 11.2 og 11.3 er illustrerende eksempler på journalistikk av stor samfunnsmessig betydning, der innsyn har vært avgjørende. Det hører også med til disse sakene at det har vært vanskelig å få gjennomført lovfestet rett til innsyn, og at man i disse, og tilsvarende saker, må gå mange runder for å få innsyn. Dette bekreftes ikke minst hvert år i publiserte metoderapporter til den årlige Skup-konferansen.⁵

⁵ <https://www.skup.no/rapporter?f%5B0%5D=konferansear%3A354>

Merinnsynsplikt (11.8.2.3)

Vi støtter behovet for å gjøre merinnsynsplikten i offentleglova til en pliktregel og slutter oss til kommisjonens argumentasjon for forslaget i 11.8.2.3. Basert på kontakt med enkeltjournalister i utallige saker er det vårt klare inntrykk at merinnsynsvurderinger gjøres mer som en formalitet enn som reelle vurderinger. I tillegg til de undersøkelser om forvaltningens praktisering av merinnsynsplikten som kommisjonen viser til i utredningen, finnes det mange enkeltsaker fra Statsforvaltere, departement og Sivilombudet, som bekrefter mangler ved merinnsynsvurderinger. Svakheten ved dette forsterkes av manglende reelle klagemuligheter over den konkrete vurderingen av merinnsyn. En lovfesting av en pliktregel kan tvinge frem bedre og konkret vurderinger.

Det er dessuten tungvint og komplisert at krav om merinnsyn ikke kan prøves direkte for domstolen, men må bygge direkte på EMK artikkel 10. Å gjøre merinnsyn til en pliktregel er i realiteten kun en stadfesting av gjeldende rettstilstand og gjøre den mer i tråd med EMD-praksis. Det er altså ikke snakk om en materiell lovendring.

NP støtter kommisjonens forslag til ny ordlyd i offentleglova § 11 og mener den gjenspeiler rettstilstanden på en god måte.

Ny klageordning over avslag på innsyn (kapittel 11.8.2.4)

NP støtter forslag om å utrede en ny klageordning over avslag på innsyn og at denne bør vurderes i sammenheng med forslag fra arkivlovutvalget om å utrede et eget digitaliseringstilsyn for dokumentasjonsforvaltning og arkivering som skal føre tilsyn med etterlevelsen av arkivloven, forvaltningsloven og offentleglova. Vi viser her til NOU 2019: 9 (2019) Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver kap 12.4.6. Vi bidrer gjerne i arbeid med hvordan en slik klageordning kan utformes og organiseres.

Økonomiske sanksjoner for grove brudd på offentleglova (kapittel 11.8.2.5)

Med den gjennomgangen av praksis på området og kritikken fra sentrale tilsynsorganer som kommisjonen redegjør for, og som dokumenterer at loven ikke fungerer etter sin hensikt, er vi overrasket over at kommisjonen ikke anbefaler innføring av sanksjoner. Kommisjonen peker i stedet på muligheten for å offentliggjøre oversikt over de virksomheter som bryter offentlighetsloven. NP mener dette ikke vil være et tilstrekkelig virkemiddel når utfordringene med loven er så store som de er. Gjennom bistand i enkeltsaker har vi sett saker der departementer ignorerer uttalelser fra Sivilombudet. Dette til tross for at Stortinget har forutsatt at ombudets uttalelser skal følges, se for eksempel sak hos Sivilombudet 2022/1370.

I metoderapporter fra Skup og gjennom kontakt med enkeltjournalister i innsynssaker hører vi svært ofte om trenering og manglende svar på innsynskrav fra forvaltningen. Som kommisjonen også viser til i kapittel 11.7.2 ble innsyn og bevaring av viktig dokumentasjon under pandemien nedprioritert og prioritert helt vekk av enkelte sentrale organer. Dette medførte at viktig informasjon fra en av Norgeshistoriens mest inngripende periode, gikk tapt eller ble holdt unnta offentligheten alt for lenge

Til sammenligning har både lov om offentlig anskaffelser, personvernforordningen (personopplysningsloven), produktkontrollloven og åpenhetsloven straffereaksjoner. I proposisjonen til Åpenhetsloven fra 2022 viser departementet til at mange i høringsrunden mente straff ville være et godt virkemiddel for å sikre effektiv etterlevelse av loven.⁶ Vi mener det er liten grunn til å behandle offentleglova annerledes og mener tiden er overmoden for at dette utredes. Vi bistår gjerne i det videre arbeidet med dette og vurderinga av en uavhengig klageinstans.

⁶ Prop 150 L (2020-2021) punkt 9.3.3.3.

Innsyn i datasett (punkt 11.8.2.6)

NP støtter at en lovfester 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. Vår erfaring er at det blir litt tilfeldig hva journalister får tilgang til når de ber om innsyn etter offentleglova § 9, og at det fort blir opp til den enkelte saksbehandlers it-kunnskaper når det skal vurderes om en sammenstilling kan gjøres med «enkle framgangsmåter». Innsyn i datasett vil gi bedre grunnlag til å overprøve og vurdere forvaltningens argumentasjon i innsynssaker og vil også være en fordel for forvaltningen selv.

Fjerne kostnadene for bruk av einnsyn (punkt 11.8.3)

Vi støtter behovet for å fjerne kostnadene ved bruk av Einnsyn for kommuner og fylkeskommuner. Dette kan også løses ved at en gjør kommuner til pliktsubjekt i offentlighetsforskriften § 6, og sørger for at denne forskriften trer i kraft.

Gjennomgang av taushetspliktsbestemmelsene (punkt 11.8.4)

NP støtter behovet for en gjennomgang av taushetspliktsbestemmelsene i norsk lovverk, og bekrefter situasjonsforståelsen til kommisjonen om at det gjøres mye feil på dette området. Mange av bestemmelsene er dessuten utformet i en annen tid, og før utviklingen i EMD der retten til informasjon også er beskyttet som en del av ytringsfriheten. Som kommisjonen er kjent med gjennomførte Norsk Journalistlag en undersøkelse i 2017 som viste at det fantes mer enn 200 bestemmelser om taushetsplikt i det norske lovverket (punkt 4.4.4.). Det er på høy tid at disse gjennomgås og revurderes opp mot gjeldende rettstilstand, ikke minst opp mot den særlige tilgangen medier og andre «public watchdog»-institusjoner har krav på etter EMK artikkel 10.

Lovfeste unntak fra taushetsplikten i tråd med allmennhetens informasjonskrav (11.8.5)

NP støtter forslaget om å ta inn en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13 b om å lovfeste et unntak fra taushetsplikten i tråd med allmennhetens informasjonskrav, men foreslår å droppe annet ledd i forslaget.

“Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger etter en forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre som skal bruke opplysningene til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse. Deling kan nektes dersom bearbeiding av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningsorganet”.

I likhet med kommisjonen mener vi at dette ikke vil være en endring av gjeldende rettstilstand, men en klargjøring av gjeldende rett. Vår erfaring er likevel at forvaltningen ikke tør – forståelig nok - å benytte seg av dette unntaket når grunnlaget for dette er i rettspraksis. En presisering i lovverket kan gjøre forvaltningen tryggere på jussen her og bidra til å gjøre praksis forenelig med slik loven skal praktiseres.

Vi er imidlertid skeptiske til avgrensningen i forslaget – om at *Deling kan nektes dersom bearbeiding av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningsorganet*”. Selv om kommisjonen presiserer at denne formuleringen kun skal speile EMDs praksis om at informasjonen må være tilgjengelig («ready and available»), frykter vi at denne i praksis vil bli tolket mye videre enn det er grunnlag for i loven. Det må i så fall presiseres i forarbeidene hvordan en slik forholdsmessighetsvurdering skal gjennomføres, og at den er ment å gjenspeile vikåret «ready and available» i EMD.

Rett til innsyn i straffesaksdokumenter (punkt 11.8.6)

NP viser til kommisjonens vurdering i 11.7.6, der kommisjonen skriver følgende: «Samlet sett er det kommisjonens vurdering at rettsreglene som skal sikre innsyn i straffesaker ikke oppfyller gjeldende rett på området. Det er et sterkt behov for lovendring.»

NP mener det er stort og akutt behov for å styrke innsynsretten i straffesaksdokumenter, og at manglende rettsregler som sikrer innsyn på dette området svekker rettsikkerheten til enkeltpersoner og medienes mulighet til å ivareta sitt samfunnsoppdrag.

I en kronikk i Morgenbladet beskriver journalist og forfatter Simen Sætre hvordan politiet har absolutt informasjonsovertak i straffesaker, der krimjournalister arbeider i blinde. Mens «sportsjournalister kan se kampene de skriver om, de filmer, snakker med utøvere, følger lag over tid», er det i krimjournalistikken «som om kampene foregikk i et lukket rom, og alt du skrev, var basert på intervju med treneren», Sætre, S. (2022, 30. november) Baneheia: En studie av norsk krimjournalistikk. *Morgenbladet*.

Denne beskrivelsen er dekkende for situasjonen for krimjournalister i dag. I motsetning til forvaltningen der vi har en offentlighetslov som fastslår et utgangspunkt om full åpenhet og der det er unntak som må begrunnes, er tilfellet motsatt i straffesaker. Gjennom et fragmentert regelverk i politiregisterloven, påtaleinstruks, rundskriv, straffeprosesslov og forskrift til domstolloven ender vi opp med en regel der det er opp til politiet å avgjøre om den som søker innsyn har «saklig grunn». Dette gjelder pågående saker. I avsluttede straffesaker er det enda mer tilfeldig. Forfatter Bjørn Olav Jahr, beskriver situasjonen slik i boka «Hvem drepte Birgitte Tengs?» (Gyldendal, 2015):

«Politiet er avhengig av pressen for å nå ut med informasjon, mens pressen er avhengig av politiet for å få tilgang til informasjon som selger. Det finnes et underforstått kretsløp der fellesinteresser skaper tett kontakt partene imellom. En konsekvens av dette kan bli ukritisk og ensidig pressedekning, ofte omtalt som 'blodtåke'».

NP mener det haster å følge opp forslagene i utredningen om innsyn i straffesaksdokumenter fra 2021, som kommisjonen viser til i punkt 11.8.6. Av det kommisjonen trekker fram som særlig viktig å følge opp, støtter vi følgende:

- At det gjenspeiles i lovverket at pressen og andre som utøver kontrollfunksjoner i samfunnet har en utvidet og særlig rett til innsyn, og at det i denne sammenheng utredes en tilsvarende løsning for deling av påtaledata som Domstol.no.
- En utvidelse av allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter.
- Å sikre en betydelig utvidelse av pressens rett til innsyn i dokumenter i verserende straffesaker når disse er lagt fram for retten, særlig saker der pressens kontrollfunksjon er spesielt viktig, som ved bruk av bruk av tvangsmidler, bevisoppgaver og dokumentbevis.
- At det lovfestes en merinnsynsplikt også på strafferettens område, basert på de prinsipper domstolens praktisering av EMK artikkel 10 har nedfelt.
- En utvidelse av retten til innsyn i saker som avsluttes utenfor domstolen.
- Mer skriftlig saksbehandling i straffesaker (en lemping av muntlighetsprinsippet) må føre til mer innsyn, dette for å unngå at skriftlig saksbehandling fører til mindre åpenhet.

- Allmennheten og pressen må sikres innsyn i lyd- og bildeopptak fra rettsforhandlingene. NP mener dette er et område der pressens kontrollfunksjon må tillegges særlig viktig ettersom denne type materiale kan være sentralt for å kontrollere og dokumentere det som skjer i domstolen. Vi er enige med kommisjonen i at Straffeprosesslovutvalgets forslag til regler om innsyn i denne type materiale (NOU 2016:24 punkt 12.4.4.) er legger til grunn en for høy terskel.
- En oppdatering av reglene om fotoforbud i domstolloven med en lavere terskel for å gjøre unntak fra fotoforbudet.

Dersom det settes ned et nytt og bredere utvalg for å følge opp dette arbeidet er det avgjørende viktig at representanter fra mediene er bredt representert i dette utvalget.

Vi viser for øvrig til høringsinnspill fra presseorganisasjonene til høringen om dokumentoffentlighet i straffesaker, avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet august 2022.⁷ Vi viser også til Norsk Journalistlags høringsinnspill til denne utredningen og argumentasjonen deres om innsyn i straffesaksdokumenter (kap. 11 punkt 2).

Bedre teknisk utstyr i domstolene (punkt 11.8.8)

I innspill til kommisjonen høsten 2020 tok vi opp den tekniske tilstanden i norske domstolen som et viktig punkt som påvirker offentlighetsprinsippet og tilgangen til informasjon. NP støtter kommisjonens i at det er uholdbart at ivaretagelsen av lovfestede krav om å ta i bruk teknologi som vil styrke offentlighetsprinsippet i domstolen, er betinget av hvorvidt domstolen har ressurser. Journalister vi har kontakt med bekrefter store variasjoner av teknisk utstyr i norske domstoler. Dette påvirker både muligheten til å følge og dekke pågående saker, og også muligheten til å gjøre opptak for ettertiden av avhør og rettsforhandlinger. For å styrke rettssikkerheten er det stort behov for en oppdatering og prioritering av det tekniske utstyret i norske domstoler.

Kapittel 12 Fri medier og frie ytringer

Om mangfold og åpenhet i norske medier

Vi merker oss anbefalingene fra kommisjonen om at mediebedriftene bør jobbe mer aktivt for mangfold, både i redaksjonene og i tema- og kildevalg. Norske redaksjoner gjør mye på dette området i dag. Samtidig er representasjon av alle grupper i samfunnet et kontinuerlig og langsiktig arbeid. Som vi også påpeker i våre merknader til kapittel 6 i NOUen er det ingen tvil om at det er behov for målrettede tiltak også framover for å sikre at minoritetsgrupper ikke faller utenfor. Resultatene fra undersøkelser kommisjonen viser til i kap 12.4.4 og 12.4.5 som Mediemangfoldsutvalget i 2017 og medietilsynets årlige mediemangfoldsregnskap, er viktige innspill til redaksjonenes arbeid med å styrke mangfoldet både innad i redaksjonene og i redaksjonell dekning. Forskning på mediefeltet om blindsoner og representasjon er viktige bidrag til å avdekke og motarbeide dette. Vi er enige med kommisjonens vurderinger i kap 12.6.5 om at alternative medier og nisjemedier kan være gode supplement til etablerte redaksjoner og motvirke blindsoner, forutsatt at de følger grunnleggende prinsipper for presseetikk, herunder uavhengighet.

I tillegg vil vi legge til at universell utforming av medieinnhold er prinsipielt viktig og riktig. Mediene arbeider kontinuerlig for å tilgjengeliggjøre innholdet bedre. Mediene ønsker å nå så

⁷ [Høring – Dokumentoffentlighet i straffesaker - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing-dokumentoffentlighet-i-straffesaker)

mange brukere som mulig, og det er derfor også egeninteresse knyttet til å tilrettelegge innholdet for flest mulig. Teknologisk utvikling bidrar kraftig på dette området, og det som er krevende i dag kan være enklere i morgen. Pressefriheten er beskyttet etter EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Det er sikker rett at pressefriheten i utgangspunktet ikke bare omfatter en frihet til å publisere det innhold som det enkelte presseorgans redaktør anser som relevant. Den omfatter også friheten til å publisere i den form og med de virkemidler som det enkelte presseorgan ser som mest formålstjenlig. Inngrep i denne retten må ha tilfredsstillende hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål, anses som nødvendig og forholdsmessig for å oppnå det legitime formålet, veid opp mot dets konsekvenser for ytringsfriheten (her pressefriheten) konkret og generelt.

Av tiltak som er satt i gang for å bidra til mer mangfold i norske redaksjoner kan det nevnes at Norsk Journalistlags landsmøte i 2021 satte ned et eget mangfoldsutvalg og at MBL blant annet kartlegger situasjonen gjennom en egen mangfoldsundersøkelse.

Vi tar også med oss oppfordringen fra kommisjonen (12.7.5) om å utvise større åpenhet om eierforhold og stoffutvekslingsavtaler og være tydeligere om egne feil. Både mediene selv og medieorganisasjonene har stadig dette på dagsorden, ikke minst betydningen av åpenhet om redaksjonelle prosesser, prioriteringer og prinsipper, og tydeliggjøringen av hva det innebærer å være et redaktørstyrt, journalistisk medium. Stadig flere medier velger å forklare mer om redaksjonelle valg og prioriteringer, hvorfor de velger å identifisere enkeltpersoner, hvorfor de omtaler saker, vektingen av saker mv. Samtidig er det verdt å minne om at dette er redaksjonelle valg som det er opp til enhver redaktør å vurdere.

Om å skille redaksjonelt innhold og annonser

Til påpekingen fra kommisjonen (12.6.13, 12.7.6) om at mediebransjen bør jobbe for et tydeligere skille mellom annonser og redaksjonelt innhold gjennom bedre oppfølging og praktisering av Vær Varsom-plakatens krav, vil vi opplyse om at det er satt ned et utvalg som skal vurdere mulig revisjon av Vær Varsom-plakatens punkt 2.8, om sponing av journalistikk. Sentralt i vurderingen må det vektlegges at medienes integritet og skillet mellom kommersielt innhold og journalistikk ikke må svekkes. Vi deler derfor kommisjonens vurderinger av at det er viktig at mediene selv er bevisste om betydningen av skillet mellom redaksjonelt og kommersielt innhold og at det er behov for en kontinuerlig diskusjon om grenser i takt med utviklingen. Samtidig er dette redaksjonelle spørsmål som bransjen selv må diskutere og vurdere. Et tydelig skille skaper tillit i samfunnet, noe som definitivt er i medienes interesse.

Om kildevern

NP mener det er behov for bedre beskyttelse i lovverket av kildevernet. I NPs innspill til kommisjonen i 2020 ba vi kommisjonen vurdere å anbefale en lovfestet taushetsplikt mot å utlevere kilden, kombinert med et etterforskningsforbud. Dette er fremdeles vårt standpunkt. I tillegg mener vi utredningen fra kommisjonen med henvisning til praksis på området, taler for at det settes i gang mer systematisk innhenting av informasjon og forskning om hvordan kildevernet beskyttes og praktiseres i Norge:

Kommisjonen har mange gode påpekinger i kap 12.6.15 om betydningen av kildevernet i samfunnet. Som kommisjonen er inne på i kapittel 12 og kap 7.9.8 har økt mulighet for statlig kontroll med og overvåkning av befolkningens fortrolige kommunikasjon, økt presset på kildevernet. Politi og etterretnings stadig utvidede fullmakter gjør at muligheten for å sikre et sikkert kildevern, reduseres. I tillegg kan bare vissheten om at politiet kan benytte denne type metoder, føre til en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Dette påvirker folks vilje til å gå til pressen med viktig informasjon. Mange kilder som går til mediene med sentrale opplysninger tar selv en stor personlig risiko. For mange er det avgjørende at pressen kan garantere at deres identitet holdes hemmelig. Hvilke metoder politiet og etterretning har til å overvåke befolkningen, har en direkte sammenheng med dette. Med dette bakteppet er vi overrasket over at kommisjonen ikke går lenger i å anbefale et sterkere rettslig kildevern.

Som vi også er inne på i del 2 og avsnittet om forskning, mener vi det er behov for forskning om nedkjølede effekt og at kommisjonens konkrete innspill til hvordan dette kan gjennomføres, bør følges opp.

I tillegg mener vi det er behov for mer systematisk oppfølging av hvordan offentlig myndighetspersoner forholder seg til kildevernet. Vi viser her til kommisjonens vurderinger i kap 12.6.15, der kommisjonen blant annet skriver:

«Etter det kommisjonen kjenner til, er det ikke gjennomført systematiske undersøkelser av praksis på dette området. Eksempelene som er omtalt tidligere i kapittelet, kan tyde på en manglende bevissthet om etterforskning av kilder i møte med «lekkasjer» til mediene, men det er ikke dokumentasjon på at dette er et omfattende problem som truer kildevernet. Mer systematisk innsamling og gjennomgang av saker der spørsmålet aktualiseres, hadde vært nyttig for å opplyse samfunnsdebatten.»

Eksempelene kommisjonen viser til er omtalt i 12.3.3.4. Som kommisjonen skriver mottar spesialenheten flere saker i året som gjelder lekkasjer fra politiet til mediene. Enkeltsakene som har vært omtalt i mediene som kommisjonen viser til (Aftenpostens tilgang til graderte dokumenter om våpeneksport og kommunens anmeldelse av lekkasje) er dokumentasjon på kildejakt. I tråd med infrastrukturkravet og statens positive forpliktelse til å sikre reell ytringsfrihet er det nødvendig at myndighetene skaffer seg mer informasjon om praksis på dette området.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelsen fra Norsk Journalistlag som omtaler kildevern i punkt 7 for utdypende kommentarer og merknader.

Om utredning av NRK og NRKs eierforhold (12.7.4).

NP støtter forslaget om å følge opp anbefalingene fra Mediemangfoldsutvalget og utrede spørsmål om NRKs eierskap for å sikre uavhengigheten også i framtiden. NP mener det ikke er behov for en særskilt utredning av NRK Sápmis eierskap.

Samiske medier stilling:

Vi støtter behovet for å videreføre målrettede og solide støtteordninger rettet mot samiske medier og samisk innhold, der flere samiske dagsaviser og medier mottar pressestøtte, som kommisjonen skriver i 12.6.10.

Om politisk reklame

NP støtter forslaget om å oppheve forbudet i Kringkastingsloven § 3-1 (2) om politisk reklame. Forslaget er en konsekvens av dagens mediesituasjon der politisk reklame i levende bilder opptre i andre kanaler. Det er derfor ikke lenger grunnlag for den forskjellsbehandlingen man innførte da forbudet trådte i kraft i 1999. Begrunnelsen for forbudet (som kommisjonen gjengir i 12.5.1) er ikke lenger gyldig. Vi ser at dette er et område som er i utvikling, ikke minst i lys av DSA som kommisjonen påpeker i 12.6.14, der det vil komme nye krav til digital markedsføring som også gjelder politisk reklame. Det er behov for en helhetlig tilnærming til dette spørsmålet. Uansett mener vi dagens forbud er en uheldig og forholdsmessig forskjellsbehandling som ikke kan bli stående. Regler bør ha en teknologinøytral tilnærming, der levende bilder behandles likt, uavhengig av om det er i tv eller andre kanaler.

Kapittel 13 Sikkerhet og selvsensur i journalistikken

NP viser i sin helhet til de merknader som fremmes av Norsk Journalistlag til dette kapitlet i NOUen.

I tillegg har vi følgende merknad til kapittel 13.5.2.1 der kommisjonen vurderer et forsterket vern for journalister mot trusler. Her viser kommisjonen til at mediene har et forsterket vern gjennom rettspraksis og føringen fra Riksadvokaten i det årlige rundskrivet, og at det derfor ikke er behov for noe forsterket vern gjennom lovendring, gitt dagens trusselbilde mot journalister.

Vi mener det er gode grunner til å se nærmere på det alternativet som kommisjonen vurderer, men ikke går videre på: Å kodifiserer gjeldende rett om at domstolen skal vektlegge i skjerpene retning at en trussel er rettet mot en journalist ved et nytt punkt i straffeloven § 77. Kommisjonen viser til at det ikke er behov for en slik kodifisering fordi domstolene i praksis legger vekt på dette i straffeskjerpene retning. Vi mener det hadde vært en fordel å tydeliggjøre dette i loven for å sikre praksis også i fremtiden. I tillegg vil det gi en viktig føring for politiets arbeid og prioriteringer også i fremtiden.

Vi foreslår derfor at en tar inn i straffeloven § 77 som en ny bokstav «m»:

Ved straffutmålingen skal det i skjerpene retning især tas i betraktning at lovbruddet:
Er rettet mot en journalist eller et redaksjonelt medium som følge av dennes virksomhet som journalist eller medium.

Kapittel 14 Ytringsfrihet i kunsten

Til kommisjonens anbefaling om at formålsbestemmelsen i kulturlova omformuleres slik at det blir tydelig at formålet med loven er å realisere infrastrukturkravet i Grunnloven § 100, mener vi dette i så fall må gjøres i andre lover med samme formål. For mediene er dette særlig aktuelt å ta inn i mediestøtteloven. Det følger av mediestøtteloven § 1 at den skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediens virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten. I forarbeidene til loven (Prop. 138 (2019-2020) Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven), kapittel 1 forankres dette til infrastrukturkravet. Det er dermed ingen tvil om at mediestøtte er en del av statens forpliktelser for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Tar man inn denne sammenhengen i kulturloven, taler hensynet til sammenheng i lovverket for at man velger samme løsning i sammenliknbare tilfeller. I motsatt fall kan det ende opp med at det tolkes annerledes og at der det er tatt inn i loven, gir det sterkere beskyttelse. Vi ber derfor om at man tar med mediestøtteloven i arbeidet videre med å følge opp dette i kulturlova.

Kapittel 15 Ytringsfrihet i arbeidslivet

Kommisjonens vurderinger om at det er vanskelig å få kilder til å snakke med pressen, stemmer overens med våre erfaringer. Vår erfaring basert på kontakt med journalister er at det er stor usikkerhet om hvor grensen går, hva man kan mene og snakke om, i arbeidslivet. Usikkerhet om grenser er nedkjølende på ytringsfriheten. Vi mener kommisjonens redegjørelse i kapittel 15.2.3 også er en viktig påminnelse om at en kan gå langt i å mene og kritisere eget arbeidsområde, uten at dette skal betegnes som «varsling», og at det kan ha en nedkjølende effekt å omtale all kritikk som varsling, jf. kap 15.5.4.

Vi mener også det er grunn til å merke seg det kommisjonen skriver i kap.15.2.4.1 om forholdet til taushetsplikten og at usikkerhet om lovverket fører til at forvaltningen unntar mer

informasjon enn det er grunnlag for. Dette underbygger både et behov for en gjennomgang av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt (som er omtalt i kapittel 11), behov for opplæring på dette området, og behov for en tydeliggjøring i loven.

Kommisjonens eksempler omtalt i boks 15.1 og 15.2 dokumenterer en praksis som ikke ivaretar ansattes ytringsfrihet. Kommisjonens påpekning om lojaliteten til offentlig ansatte i kapittel 15.4.5 og 15.5.3 er sentral. Når usikkerhet om lojalitet fører til at arbeidstakere ikke tør delta i samfunnsdebatten, går samfunnet glipp av viktig informasjon. Det er ikke bare et problem for pressen som ikke får kilder i tale, men et samfunnsproblem. Som kommisjonen beskriver i 15.5.3 har en offentlig ansatte ikke bare en lojalitetsplikt overfor sin arbeidsplass, men også en lojalitetsplikt overfor samfunnet som noen ganger kan føre til en plikt til å si fra hvis muligheten for å ivareta samfunnsmandatet er utilstrekkelig.

Problemene som kommisjonen trekker fram som språk, løs arbeidstilknytning mv er høyst reelle og påvirker direkte samfunnets tilgang til informasjon om arbeidsforhold og viktige samfunnsproblemer. Det er behov for mer journalistikk på bransjer der denne type arbeidsforhold er vanlig, men da trenger vi kilder som tør å snakke med mediene. Flere medier har avdekket uholdbare kontrakter og uverdige arbeidsforhold gjennom innsyn i kontrakter, som for eksempel Klassekampens dekning av transportarbeideres arbeidsforhold som ble publisert sommeren 2022.⁸

Vi er enig med kommisjonen i at dette ikke løses gjennom lov alene, men at det trengs systematiske tiltak for opplæring, tilsyn og undersøkelser/forskning.

I tillegg bør partene i arbeidslivet snarest mulig følge opp utvalgets anbefaling om å etablere et partssamarbeid for ytringsfriheten som skal styrke kunnskapen om og oppmuntre til mer bruk av ytringsfriheten. Regjeringen bør legge til rette for dette og følge opp anbefalingene i et systematisk arbeid for å skape dokumenterbar forbedring på feltet. Presseorganisasjonene stiller seg til disposisjon for partene og myndighetene for å bidra i dette arbeidet.

NP vil også trekke fram følgende fra kommisjonens anbefalinger:

- NP støtter at opplæring i rettigheter og plikter som berører ytringsfriheten i arbeidslivet bør være en del av ulike utdanningsløp (15.6.6.3).
- NP støtter forslaget om å 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».
- NP støtter å 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 og våre merknader her). En slik endring kan støtte arbeidstakeres forståelse av når det er forholdsmessig og nødvendig å gå videre med viktig informasjon.
- NP støtter forslaget om å supplere forvaltningsloven med en egen bestemmelse som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) og retten til å varsle eksternt, for eksempel i form av en ny § 13 h.

⁸ <https://klassekampen.no/utgave/2022-06-15/budene-baerer-risikoen-selv>

- NP støtter at 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.
- Vi støtter at det bør foretas en gjennomgang av kommunenes veiledere og etiske retningslinjer for å legge til rette for mer ytringsfrihet for arbeidstakere (15.6.1.4).
- NP støtter at opplæring i rettigheter og plikter som berører ytringsfriheten i arbeidslivet, bør være en del av ulike utdanningsløp. Dette bør sees i sammenheng med tiltak foreslått i kapittel 6 rettet mot utdanningssektoren.

Vi viser for øvrig til høringsuttalelsen til de andre presseorganisasjonene som vi støtter. Vi vil særlig trekke fram Norsk Redaktørforenings forslag om å utrede en egen varslerlov.

Med vennlig hilsen

for Norsk Presseforbund



Elin Floberghagen
generalsekretær