



Til

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Oslo, 2023-01-27

Deres ref: 22/4619

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

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 800 medlemmer. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant våre viktigste arbeidsområder, og vi har en lang historie som kompromissløse forsvarene av ytrings- og pressefrihet. I denne sammenheng kan det være naturlig å nevne at NR var en pådriver for å få opprettet den forrige Ytringsfrihetskommisjonen, som avla sin rapport i 1999. Etter det har NR vært opptatt av å følge opp den kommisjonens forslag og initiativer. NR forsvare og arbeider for ytringsfrihet på bred front, ikke bare knyttet til pressefrihet.

Vi viser til høringsbrev av 29. september 2022, samt korrespondanse vedr. utsatt høringsfrist til 27. januar 2023.

1. Innledning og hovedkonklusjoner

Generelt og overordnet mener vi kommisjonen har avlevert en utredning som treffer godt, både når det gjelder beskrivelsen av ytringsfrihetens kår i Norge, hvilke hovedutfordringer vi står overfor og flere tiltak som kan bidra til å trygge og styrke ytringsfriheten.

Våre hovedkonklusjoner på utredningens hovedpunkter er som følger:

- **Tilstanden for ytringsfriheten i Norge.**

Vi er enige i kommisjonens hovedkonklusjoner på dette punktet, og mener det er grunnlag for å slå fast at ytringsfriheten i Norge har gode rammevilkår og at ytringsrommet generelt er stort og svært åpent.

- **Ytringsfrihetens rettslige rammer.**

Vi mener de rettslige rammene for ytringsfriheten generelt er godt utformet. På tre viktige områder er imidlertid den reelle rettstilstanden problematisk. Det gjelder de mange og omfattende taushetspliktbestemmelsene, ytringsklimaet for ansatte og kildevernet.

- **Utredning av mulig endring av Grunnlovens § 100.**

Vi er usikre på behovet for å utrede en utvidelse av ytringsfrihetens begrunnelse i Grunnlovens § 100. Dersom paragrafen skal endres, må det skje med utgangspunkt i begreper som ikke er vage og egnet til å tolkes på helt ulike måter.

- **Forslag til endring av straffelovens § 185.**

Vi er enige i at straffelovens § 185 bør endres, slik at den blir tydeligere og mer i tråd med dagens rettspraksis.

- **Forslaget om opprettelse av et ytringsfrihetsråd.**

Vi støtter ikke forslaget om å opprette et ytringsfrihetsråd, men ønsker en systematisk innsamling av data om blant annet de store plattformsselskapers praksis og opplegg for politiske debatter basert på dette.

- **Ansvar for ytringer på nett – forholdet til plattformsselskapene.**

Vi mener Norge bør implementere DSA i norsk lov, og bidra til å tydeliggjøre plattformsselskapers ansvar, stille krav til åpenhet rundt data om deres moderering og samtidig utvikle ordninger som vanskeliggjør eller forhindrer moderering eller fjerning av innhold fra redaktørstyrte medier.

- **Spørsmål knyttet til offentlighet og innsyn.**

Vi støtter kommisjonens forslag i dette kapittelet, og fremmer i tillegg enkelte egne forslag.

- **Ytringsfrihet i arbeidslivet – vern av varslere.**

Vi støtter kommisjonens anbefalinger, og vil i tillegg fremme forslag om at det utarbeides en egen varslingslov, samt at det gjøres enkelte endringer i arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser.

- **Egen lovbestemmelse i forvaltningsloven om rett til å varsle eksternt.**

Vi støtter kommisjonens forslag om å ta inn en egen bestemmelse i forvaltningsloven som presiserer arbeidstakers rett til å varsle eksternt til media eller offentligheten, men mener – som blant andre Norsk Presseforbund – at formuleringen (som er hentet fra arbeidsmiljøloven) er for dårlig og bør skjerpes.

- **Medienes rammevilkår – mediestøtte.**

Vi understreker behovet for mest mulig stabile og forutsigbare rammevilkår.

- **Kildevern.**

Vi mener kommisjonen ikke går langt nok når det gjelder forslag som vil styrke kildevernet. Vi ønsker å innføre etterforskningsforbud for medienes kilder, og tilhørende taushetsplikt for journalister og redaktører.

- **Opphevelse av forbudet mot politisk tv-reklame.**

Vi støtter forslaget om å oppheve forbudet mot politisk tv-reklame.

- **NRKs og NRK Sápmis uavhengighet.**

Vi mener det bør utredes en ny modell for NRKs eierskap, slik at kulturstatsråden – som mediepolitisk regulatorisk myndighet – ikke samtidig er generalforsamling i NRK. Vi mener at NRK Sápmi ikke bør skilles ut fra NRK.

- **Trusler og selvsensur i mediene.**

Vi mener det er viktig at politiet fortsatt prioriterer etterforskning og pådømmelse av trusler mot journalister og at domstolene holder fast ved at det er straffeskjerpene at truslene rettes mot en journalist eller redaktør.

- **Særlige utfordringer til mediene.**

Vi er enige i kommisjonens beskrivelse av de særskilte utfordringer mediene står overfor, og vil også illustrere at dette er spørsmål det jobbes med.

- **Samiske mediers stilling.**

Vi mener det er viktig å opprettholde robuste støtteordninger for samiske medier.

2. Tilstanden for ytringsfriheten i Norge

Kommisjonen skriver i sin oppsummering:

«Kommisjonens vurdering er at det i det store og hele står godt til med det offentlige ordskiftet i Norge i dag. Ytringsfriheten står sterkt som verdi. For de aller fleste er det langt lettere å ytre seg

og delta i offentlige debatter enn før. Det finnes et vell av muligheter for å motta informasjon og til-egne seg kunnskap og ulike synspunkter nasjonalt og internasjonalt. Det er et bredt tilfang av ulike stemmer og perspektiver i ordskiftet, også fra ulike minoritetsgrupper. Det store bildet er at offentligheten er mer innholdsrik og mangfoldig enn den var da den forrige ytringsfrihetskommisjonen leverte sin utredning i 1999.»

Vi støtter kommisjonens vurderinger på dette punktet. Det er, etter vårt syn, åpenbart at det i dagens offentlighet er langt enklere for mange å komme til orde, langt flere stemmer som har fått en mulighet til å delta i det offentlige ordskiftet, og et langt større meningsmangfold enn for bare 20 år siden. Digitaliseringen av det offentlige rom har – målt med det store blikket – bidratt til en betydelig demokratisering av ytringsfriheten. De reelle ytringsmulighetene er i dag langt flere og mangfoldige enn for bare få år siden.

Samtidig har den digitale utvikling, og det faktum at de praktiske tersklene for å kunne ytre seg offentlig er senket nærmest ned til bakken, også gitt oss noen utfordringer.

- Mange opplever det offentlige ordskiftet som tidvis ganske hardt og uforsonlig, noen i så stor grad at de vegrer seg eller avstår fra å delta. Enkelte opplever hatytringer og trusler.
- Som kommisjonen påpeker er det kun et mindretall (rundt ti prosent) av befolkningen som velger å jevnlig delta i det samme ordskiftet.
- Mange mener at debattene, særlig i kommentarfelt og sosiale medier, bidrar til polarisering.

Når det gjelder tonen i det offentlige ordskiftet, er det – slik vi ser det – ikke overraskende at den blir annerledes når en rekke debattflater blir lettere tilgjengelige og det blir enklere å ytre seg. Kombinerer vi denne tilgjengeligheten til talerstoler, store som små, med at det faktum at Norge de siste 20 årene har blitt et langt mer mangfoldig og heterogent samfunn, så ligger det nesten i kortene at ordskiftet vil kunne bli mer utfordrende og kunne oppleves som «hardere». Vi tror det er viktig å erkjenne at det er en situasjon som delvis følger som konsekvens av den omtalte demokratiseringen. Etter vårt syn er dette også til en viss grad en situasjon vi må lære oss å leve med, og som delvis er en pris vi må betale for nettopp å ha en vid ytringsfrihet og et stort åpent rom å utøve den i.

Samtidig er det viktig at flest mulig bidrar til å skape et debattklima som inviterer flest mulig til å delta og slik at flest mulig synspunkter blir løftet frem. I tråd med de tradisjonelle begrunnelsene for ytringsfrihet; sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, er det vesentlig at det er rom også for de upopulære og sågar ubehagelige ytringene. Samfunnet må være svært nøye med hvor man setter grensene for hva som ikke skal være tillatt.

Det er heller ikke slik, som kommisjonen også påpeker, at de undersøkelsene som er gjort tyder på at debattklimaet generelt er preget av hat og hets. Selvsagt er det alvorlig for dem som føler seg utstøtt eller som ikke ønsker å delta på ulike plattformer på grunn av det de opplever som ubehagelige ytringer. Det kan også, i verste fall, føre til at viktige stemmer ikke kommer til orde. På den annen side viser undersøkelser at det gjennomgående står bedre til enn hva man ofte får inntrykk av. I en [undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Medietilsynet](#)¹ i 2022 var det kun seks prosent av ungdommer mellom 16 og 20 år som svarte at de hadde opplevd hatefulle ytringer på nett som hadde påvirket dem negativt. Som NRs sekretariat påpekte i [en kronikk i Aftenposten](#)², må det sies å være oppsiktsvekkende få, særlig sett i lys av at det var helt opp til den enkelte å definere hva som var «hatefullt».

Når det er sagt så er det viktig at vi anerkjenner at noen reelt sett opplever et så krevende debattklima at de ikke ønsker å delta i det offentlige ordskiftet, og at vi anerkjenner den subjektive opplevelsen av krenkelse.

Når det gjelder de redaktørstyrte mediene, viser for eksempel [en undersøkelse gjennomført av OsloMet, på oppdrag fra Bufdir](#)³ at det selv med en svært vid definisjon av «hatefulle ytringer» kun var et svært lite antall ytringer om muslimer som falt innenfor definisjonen. Og da var utpreget innvandringskritiske nettstedet som Rights.no, Resett.no og Document.no med i utvalget på til sammen 12 nettsteders Facebook-sider. Dette er bare eksempler på rapporter som etter vårt syn illustrerer at det står bedre til med det offentlige debattklimaet enn hva mange hevder.

I den forbindelse vil vi understreke tre ting:

- En debatt om debattklimaet bør være mest mulig presis med hensyn til hvilke begreper vi bruker, og hva vi legger i dem. Utfordringen knyttet til mange av de undersøkelsene vi har på området, er at de har ulike og til dels utflytende definisjoner av for eksempel «hatytringer».
- Når innslaget av ytringer som kan sies å være krenkende er svært lavt i de redaktørstyrte mediene, så har det nok også sammenheng med at mange medier legger ned en betydelig innsats i røkting av kommentarfeltene. Dette handler også om de redaktørstyrte medienes oppgave, og vårt ansvar for å bidra til at ikke det reelle ytringsrommet snevres inn, men stimulerer flest mulig til å delta.
- I mange sammenhenger kan det tenkes at vi, i et pluralistisk samfunn, må tåle mer og ikke mindre. Det er for eksempel mange komikere og satirikere som nå opplever et reelt sett langt trangere ytringsrom, på grunn av forventninger om at man skal være politisk korrekt.

¹ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/2022-rapport-hatefulle-ytringer.pdf>

² <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/1OJXOG/godt-nytt-om-nettdebattene>

³ <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2992278/Rapport%20endelig%20versjon%20Hatefulle%20ytringer.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vi registrerer at også våre medlemmer stadig oftere mottar henvendelser fra personer som ikke ønsker å stå for det de tidligere har uttalt og som er publisert på nettet. Fra NRs side driver vi løpende rådgivning til redaktører i slike tilfeller og planlegger også en egen veileder om temaet.

Vi konstaterer for øvrig at kommisjonen også viser til flere undersøkelser som indikerer at det norske samfunnet og norsk samfunnsdebatt ikke har blitt mer polarisert de siste årene.

For øvrig støtter vi kommisjonens forslag om ytterligere forskning og kunnskapsinnhenting på ytringsfrihetsområdet.

3. Ytringsfrihetens rettslige rammer

Generelt mener vi at ytringsfrihetens rettslige rammer i Norge er ganske fornuftig utformet. Vi er også av den klare oppfatning at rettstilstanden har utviklet seg i riktig retning de siste 30-40 årene. Det har ikke bare påvirket vilkårene for den generelle ytringsfriheten og allmennhetens rom for fritt å kunne gi uttrykk for sine meninger. Det har også bidratt til mer spesifikt å sikre de redaktørstyrte mediene og den frie journalistikkens rammevilkår.

Denne utviklingen har sammenheng med flere ulike forhold. Den forrige Ytringsfrietskommisjonens rapport (NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finne sted») var oppspillet til en revisjon og modernisering av Grunnlovens § 100, et arbeid som utvilsomt påvirket og bevisstgjorde både beslutningstakere og til dels andre deler av befolkningen. Grunnlovsrevisjonen ledet i sin tur til en styrking (formelt) av ansattes ytringsfrihet og også en modernisering av ærekrenkelsesbestemmelsen i straffeloven. I neste omgang, i forbindelse med iverksettelsen av den nye straffeloven i 2015 ble ærekrenkelsene avkriminalisert og flyttet til skadeerstatningsloven. Iverksettelsen av den nye straffeloven innebar samtidig at den såkalte blasfemiparagrafen ble avviklet. Det skjedde riktignok etter en liten omkamp, fordi den daværende regjeringen opprinnelig foreslå å «reinkarnere» den i hatytringsparagrafen (straffelovens § 185). Dette ble imidlertid stanset, etter kraftige protester fra en rekke instanser.

Den forrige Ytringsfrietskommisjonens utredning falt sammen med to andre begivenheter med stor betydning for ytringsfriheten i Norge; vedtakelsen av menneskerettsloven samme år, en lov som gjorde en rekke internasjonale konvensjoner (blant annet Den Europeiske menneskerettskonvensjonen - EMK) til norsk lov, og med forrang foran norsk lov ved motstrid. Det andre var at Norge ble dømt for brudd på konvensjonens artikkel 10 om ytringsfrihet. Saken gjaldt Bladet Tromsøs gjengivelse av utdrag fra en selfangstrappport, utarbeidet av den statlige oppnevnte inspektør Odd Lindberg. Selfangerne på den aktuelle fangstskuta gikk til søksmål mot Bladet Tromsø, og vant frem i norsk rett. Den Europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) mente imidlertid (dissens 13-4) at dommen var en krenkelse av EMK artikkel 10. Dette var den første av til sammen fire EMD-dommer som bidro til å utvide

handlingsrommet for journalistikken i Norge. Mens det på 80- og 90-tallet tidvis ble gjennomført 20-30 injuriesøksmål mot norske aviser – hvorav mange ble dømt – har det de siste årene ikke vært mer enn 2-3 slik søksmål per år. Norske redaktørstyrte medier har ikke blitt dømt for overtredelse av injuriebestemmelsene siden 2014.

Den andre sentrale ytringsfrihetsbegrensningen på *publiseringsleddet* er privatlivets fred (straffelovens § 267). I praksis volder imidlertid den bestemmelsen få problemer for de redaktørstyrte mediene. De siste 30 årene har det knapt vært reist søksmål mot norske medier for brudd på denne paragrafen og med unntak av en sak mot Visjon Norge i 2020, er det ingen som er domfelt siden den såkalte Big Brother-saken fra 2004.

Når det gjelder den tredje av de sentrale begrensningene på publiseringsleddet, straffelovens § 185, så kommer vi tilbake til den i et eget punkt nedenfor. Vi er imidlertid, i likhet med kommisjonen, av den oppfatning at paragrafen bør moderniseres, dersom den skal beholdes.

Generelt mener vi at de store ytringsfrihetsutfordringene i Norge ikke ligger i selve publiseringsleddet, men på begrensninger på primærkildene. Eksempler på dette er:

- De generelle, men likevel spesifikke taushetspliktbestemmelsen i for eksempel forvaltningsloven, hvor taushetsplikten er knyttet til spesifikke opplysninger (opplysninger om «personlige forhold» eller «forhold av konkurransemessige betydning»), suppleres med stadig flere altomfattende taushetsbestemmelser, knyttet til institusjoners og personers *funksjon* og ikke opplysningens karakter. Et eksempel: Taubaneloven fra 2017 pålegger «enhver» som utfører arbeid eller tjeneste for tilsynsmyndigheten «taushetsplikt om det de får kjennskap til under utføring av arbeidet eller tjenesten». Taushetsplikten gjelder altså enhver opplysning, hvor uskyldig den enn måtte være og helt uten skadekriterium. Tilsvarende bestemmelse finner vi blant annet i Forsvarsundersøkelsesloven og andre lover om undersøkelser av ulykker. At vi nå, i stedet for å desimere antallet taushetspliktbestemmelser og lene oss mer på forvaltningslovens taushetsregler, velger å vedta stadig nye og omfattende taushetsbestemmelser, er til syvende og sist et ytringsfrihetsproblem.
- Fremveksten av taushetspliktbestemmelser er nært knyttet til utfordringene når det gjelder ansattes ytringsfrihet. Etter vårt syn er kanskje dette den største utfordringen på ytringsfrihetsområdet i Norge. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.
- Kildevernet er styrket materielt, men reelt sett svekket gjennom ulike konsesjoner for innsamling av data og nye etterforskningsmetoder. Vi kommer tilbake også til dette.

For øvrig er vi fornøyde med at både norsk lov og norske domstoler har sørget for at det er svært høyt terskel for å få gjennomslag for bruk av midlertidige forføyninger mot ulike former for publisering. Dette er oppfyllelse av selve kjernen i Grunnlovens § 100 – sensurforbudet.

4. Utredning av mulig endring av Grunnlovens § 100

Kommisjonen foreslår at regjeringen initierer en evaluering av Grunnlovens § 100, og med følgende mandat:

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

La oss først slå fast at det som kan se ut som et forslag i tre punkter, dypest sett er et hovedforslag (kulepunkt 1) med to underpunkter (kulepunkt 2 og 3).

Vi har stor sans for kommisjonens resonnement rundt behovet for å utfylle det kommisjonen kaller «de klassiske, diskursorienterte prinsippene som ytringsfriheten skal sikre. Det er, etter vårt syn, ingen tvil om at kommisjonen har rett i at det naturligvis ikke er slik at ytringer som ikke oppfylles de klassiske begrunnelsene for ytringsfriheten (sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse) ikke har beskyttelse av Grunnlovens § 100. Vi oppfatter, slik vi også leser den forrige kommisjonens innstilling, at dette dreier seg om de dypere begrunnelsene for å ha en vid ytringsfrihet, ikke som en klarlegging av rammer for den samme ytringsfriheten. Også den forrige kommisjonen var klar på at det ikke var slik at Grunnlovens § 100, første ledd skal tolkes «negativt», det vil si ytringer som skal nyte grunnlovsværn må oppfylle en eller flere av de klassiske begrunnelsene. Rettspraksis viser da heller ikke spor av en slik tenkning, og som sådan kan man derfor si at rettstilstanden er i tråd med det kommisjonen ønsker.

Selv om begrepene «toleranse» og «mangfold» er godt begrunnet og forklart i utredningen, så er vi dessuten i tvil om disse vil bli oppfattet slik kommisjonen mener de skal oppfattes, dersom de skulle skrives inn i Grunnloven. Uavhengig av hvorvidt man mener det er en god idé eller ikke, så kan det selvsagt argumenteres med at det er fornuftig å evaluere Grunnlovsbestemmelsen etter snart 20 år (paragrafen ble revidert i 2004), sett i lys av de omfattende endringer som har skjedd når det gjelder ytringsfrihetens rent faktiske og praktiske rammevilkår. Vi er imidlertid skeptiske til kommisjonens resonnement om at fravær av reguleringer vil kunne utfordre ytringsfriheten. Kommisjonen peker på det

såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 sjette ledd, og mener dette kravet kan nødvendiggjøre ytterligere reguleringer.

Spørsmålet er om en revisjon av loven er nødvendig for å oppnå det kommisjonen ønsker. Vi har ikke noe imot en utredning av behovet for en revisjon og hvordan det eventuelt kunne gjøres. Vi vil imidlertid reservere oss mot at det skal skje med utgangspunkt i de to begrepene kommisjonen har trukket frem, blant annet fordi vi er usikre på om disse bidrar til å klargjøre ytringsfrihetens begrunnelse.

5. Forslag til endring av straffelovens § 185

Kommisjonen foreslår å endre straffelovens § 185. Det er et forslag vi støtter. Generelt er Norsk Redaktørforening av den oppfatning at ord bør møtes med ord, og at bruk av lovverket, og særlig strafferettslige tiltak, mot ytringer, bør være forbeholdt de unntakene som er helt nødvendige i et demokratisk samfunn, for å låne formulering fra Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10 når det gjelder terskelen for å gjøre inngrep.

Straffelovens § 185 er en omdiskutert og problematisk innskrenkning i ytringsfriheten, ulikt for eksempel bestemmelsene om trusler og hensynsløs atferd, som også vil ramme ytringer. Når § 185 fremstår som langt mer vanskelig å håndtere, så skyldes det flere ting. For det første knyttes paragrafen konkret til temaer som vil kunne være gjenstand for diskusjon og sterke synspunkter, uten at disse nødvendigvis treffer terskelen for straffbarhet. For det andre er paragrafen formulert slik at det må utøves betydelig skjønn når det skal avgjøres om den er overtrådt. For det tredje er den en smule arkaisk formulert. «Ringeakt» er eksempelvis et begrep som ikke er vanlig i vår tid, og som dessuten indikerer en videre ramme for hva som kan straffes med utgangspunkt i § 185.

Den overlapper dessuten med straffelovens § 263 (og 264) fordi den spesifikt nevner det «å true» som eksempel på diskriminerende eller hatefull ytring. Men mens trusselparagrafen er plassert i straffelovens kapittel for vern av den personlige frihet og fred, er § 185 plassert i kapittelet om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet. Det er altså samfunnshensynet mer enn hensynet til den enkelte minoritetsrepresentant som er utgangspunkt for vernet.

Selv om paragrafen kan problematiseres på både prinsipielt og praktisk grunnlag har ikke Norsk Redaktørforening aktivt gått inn for å fjerne den. Det er heller ikke en paragraf som i særlig grad er problematisk for kjernen i de redaktørstyrte mediens publisering. Det er bredt anerkjent at ytringer som ellers ville kunne rammes av § 185 vil kunne videreformidles i en journalistisk kontekst. Der hvor paragrafen treffer de redaktørstyrte mediens publisering er primært i kommentarfeltet, og spørsmålet om hvor terskelen går for hva som skal fjernes eller redigeres med utgangspunkt i de prinsippene som er trukket opp i medieansvarsloven.

Når det gjelder kommisjonens forslag til ny formulering av § 185, så mener vi – som kommisjonen – at det er gode argumenter for begge alternativer, og vi har ingen sterke synspunkter på dette. Det viktigste er at uansett hvilken formulering som velges, så vil den i langt større grad reflektere den reelle rettstilstanden, slik den er trukket opp i en rekke Høyesterettskjennelser. Resten er mer et pedagogisk spørsmål. I så måte kommer trolig alternativ 2 best ut.

Det vi imidlertid mener også må endres er strafferammen. Å ha en strafferamme på inntil 3 års fengsel for *ytringer* mener vi er å gå langt ut over det som er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Vi støtter for øvrig kommisjonens forslag til endring av straffelovens §§ 156 og 265.

6. Forslag om opprettelse av et ytringsfrihetsråd

I kapittel syv beskriver kommisjonen internettet som infrastruktur for ytringsfrihet. Etter vårt syn har kommisjonen mange treffende beskrivelser av de dilemmaer vi står overfor i møte med de teknologigigantene som nå dominerer nettet og den digitale infrastrukturen. Blant annet er det ingen tvil om at internett har styrket den reelle og faktiske ytringsfriheten, og langt flere i dag enn for 25 år siden har anledning til å delta i det offentlige ordskiftet.

Uten å trekke for mange og for bastante konklusjoner når det gjelder tiltak for å sikre det reelle ytringsrommet, unngå nedkjølede effekter og ikke overlate for mye makt til private aktører, vil vi likevel overordnet advare mot tanken om at vi skal regulere oss til frihet. Riktignok kan de innvendes at hele ytringsfriheten vår bygger på «reguleringer» i form av internasjonale konvensjoner og overordnede bestemmelser i Grunnloven. Poenget er at de er nettopp det; overordnede. I det øyeblikket slike utpregede rettighetsbestemmelser knyttes til spesifikke teknologi eller plattformer, så står vi i fare for å regulere oss bort fra frihet og inn i statlige lisenser og konsesjoner. Det er et problematisk landskap. Reguleringer har lett for å resultere i flere reguleringer, noe som i siste instans medfører en byråkratisering og detaljstyring av noe som burde vært underlagt minst mulig regulering.

I underpunkt 7.9.4 «Vær oppmerksom på reguleringsparadokset», peker kommisjonen dessuten på en annen potensiell utfordring knyttet til økt regulering, nemlig at strengere krav til rapportering, regelverk og håndtering av formaliteter vil favorisere de store og ressurssterke aktørene, og dermed bare styrke deres posisjon.

Når det gjelder det foreslåtte ytringsfrihetsrådet så omtaler kommisjonen dette slik:

«Kommisjonen foreslår derfor at det opprettes et rådgivende organ i form av et ytringsfrihetsråd organisert som en uavhengig stiftelse. Organets oppgave bør være å samle og vurdere kunnskap,

gjøre løpende vurderinger av de sosiale plattformenes effekt på samfunnet og rapportere og gi kunnskap til andre organer om dette. Et slikt råd må få tilgang til innholdet som er fjernet fra plattformene, slik at modereringsarbeidet kan ettergås systematisk og over tid.»

Selv om kommisjonens intensjoner er de aller beste, er vi i utgangspunktet skeptiske til en slik modell. Å institusjonalisere et organ som skal være «rådgivende» for myndighetene, men samtidig organisert som en uavhengig stiftelse, fremstår for oss som en noe utydelig hybrid, og et organ som fort kan få en uklar rolle. Vi mener det bør være myndighetenes oppgave, gjennom et egnet statlig organ, å samle faktisk kunnskap både om de sosiale plattformenes opptreden og innvirkning og ellers samle faktisk kunnskap. Denne kunnskapen må være åpent tilgjengelig for alle, slik at alle aktører kan være «rådgivende» og delta i en opplyst offentlig samtale. Denne kunnskapen bør inngå som en del av grunnlaget for debatter på politisk nivå. Vi tror det vil være ryddigere enn å opprette et eget råd som skal ha et spesielt ansvar på området. Vi viser ellers her til MBLs høringsuttalelse.

De to øvrige forslagene fra kommisjonen på dette punktet lyder slik:

- *«Ta inn et krav i utredningsinstruksen om at myndighetene, ved innføring av nye tiltak for kommunikasjonskontroll mv, må gjøre en selvstendig vurdering av hvordan tiltaket påvirker ytringsfriheten, både alene og sammen med andre eksisterende tiltak.*
- *Utarbeide en veileder som regulerer nærmere hvordan ytringsfrihetsvurderinger etter utredningsinstruksen skal gjøres; og hvordan tiltak skal vurderes opp mot ulike relevante menneskerettslige krav.»*

Dette er forslag vi ikke har noen problemer med å støtte og som vi mener er viktige innspill til en utvikling som i aller høyeste grad er bekymringsfull. Vi kommer tilbake til dette under våre kommentarer til kommisjonens gjennomgang av kildevernet.

7. Ansvar for ytringer på nett

Vi støtter kommisjonens hovedtanke om å integrere Digital Service Act (DSA) i norsk lovgiving. Det bør skje med følgende hovedmål:

- Tydeliggjøre og avgrense plattformselskapenes ansvar for det som formidles.
- Sørge for større grad av åpenhet og tilgang til data om hvordan selskapene utøver sin rolle og hvilke prinsipper de legger til grunn.
- I størst mulig grad bidra til at plattformselskapene unnlater å gripe inn i materiale som publiseres fra redaktørstyrte medier.

I likhet med blant andre Norsk Presseforbund mener vi Åpenhetsloven bør brukes til aktivt å få innsyn i hvordan selskapene forholder seg til og påvirker den reelle ytringsfriheten, enten det gjelder egen moderering/redigering eller samarbeid med myndighetene om det samme.

8. Offentlighet og innsyn.

Kommisjonen har viet et eget kapittel til offentlighetsprinsippet og retten til informasjon. Det er viktig og betimelig. Informasjonsfriheten, adgangen til informasjon, er helt avgjørende for en meningsfull utøvelse av ytringsfriheten. De to frihetene henger nøye sammen, og den første er en forutsetning for den andre.

Relativt sett har Norge et svært åpent samfunn og en åpen offentlig forvaltning. Det norske samfunnet bygger på et åpenhetsprinsipp som gjennomsyrrer alle de tre hoveddelene av norsk myndighetsutøvelse:

- Dokumentinnsyn i forvaltningen.
- Møteoffentlighet i folkevalgte organer.
- Åpne rettsmøter – og en viss tilgang til rettsdokumenter.

Hovedprinsippene for åpenhet er, etter revisjonen i 2004, nå slått fast i Grunnlovens § 100, femte ledd. I tillegg kommer det enkelte særlige regler for Stortinget, som da i stor grad ikke fremgår av lovverket, bortsett fra Grunnlovens § 84 om åpne Stortingsmøter.

Rent formelt er vi med andre ord ganske godt satt opp med regler og prinsipper. Utfordringen er at det samme lovverket i stor grad er utformet som rettslige standarder, hvilket igjen vil si at det åpnes for betydelig grad av skjønnsutøvelse. Dessverre viser erfaringen at det ikke alltid gir de beste resultater. Noen åpenbare utfordringer:

- Offentleglova, som regulerer innsyn i forvaltningens dokumenter, inneholder nesten bare «kan»-bestemmelser. Disse forutsetter at det skal gjøres en såkalt meroffentlighetsvurdering, etter den samme lovens § 11. Meroffentlighetsvurderingen innebærer å vurdere om et dokument likevel kan frigis, selv om det rent formelt er hjemmel for å unnta. Det er all grunn til å tro at disse vurderingene ofte er rent summariske, for ikke å si nærmest fraværende.
- Den hyppigst brukte unntakshjemmelen for dokumenter i forvaltningen er gruppen «interne dokumenter», enten dokumenter som er såkalt organinterne, det vil si at de kun sirkulerer innad i ett og samme organ, eller innhentet fra underordnede organer eller eksterne rådgivere. I første tilfellet er det ingen skadekriterier eller relatering til dokumentets innhold overhodet. I det andre tilfellet er det heller ingen krav knyttet til dokumentets innhold så lenge det kommer fra et underordnet organ. Dette skaper betydelig utfordringer med å få innsyn i for eksempel faglige vurderinger i forvaltningssaker av stor allmenn interesse.
- På toppen av dette er det per i dag ingen journalføringsplikt for organinterne dokumenter, slik det opprinnelig var. Det gjør at det kan være vanskelig for journalister å oppdage viktige saker

som sirkulerer i forvaltningen, og at saker som blir lagt bort eller avgjort på lavt nivå ikke kan bli oppdaget.

- Møteoffentlighetsreglene i kommuneloven er så vidt romslig utformet at det ikke er vanskelig for de kommunepolitikerne som vil det, å lukke møter som burde vært åpne. I tillegg ser vi en stadig mer velutviklet fantasi når det gjelder å lage konstruksjoner av organer og/eller møter som har som hovedformål å unngå kommunelovens hovedregel om at all politisk saksbehandling i utgangspunktet skal foregå i åpne møter.
- Innsyn i rettspleien og i strafferettspleien spesielt er svakt utviklet, preget av store variasjoner mellom ulike embeter og rettsnivåer og manglende forståelse av et regelverk som er til dels komplisert, fragmentert og utdatert. I fjor avga professor Ragna Aarli (som også er medlem av kommisjonen) en utredning om innsyn i straffesaksdokumenter som nå har vært på høring. Aarli fremmer en rekke viktige forslag om bedre innsyn, ikke minst for mediene.
- For strafferettspleiens del viser dessuten de nylige avdekkede sakene om Baneheia og Birgitte Tengs at det er all grunn til å bedre innsynet i de dokumentene som ligger til grunn for politiets tiltaler og dermed også for bevisføring i retten.

Vi har ingen problemer med å slutte oss til de forslagene kommisjonen fremmer. Det inkluderer også forslagene om ny formulering av offentliglovas § 11 og forslaget om en ny unntakshjemmel fra taushetsplikten i forvaltningslovens § 13.

I tillegg til vi for egen del fremme følgende forslag:

- I tilknytning til utvidelse av lovens virkeområde bør det innføres et «følg pengene»-prinsipp, det vil si at virksomhet som finansieres med offentlige midler også skal være gjenstand for offentlig innsyn.
- I tilknytning til forslaget om en egen klageinstans bør det også innføres sanksjoner.
- Journalføringsplikten for organinterne dokumenter bør gjeninnføres.
- Regjeringen må sørge for å få på plass et komplett, digitalt, oppdatert og åpent aksjonærregister, snart åtte år etter at Stortinget ba om det, for øvrig på initiativ fra ett av dagens regjeringspartier.
- Regjeringen bør ta initiativ til å få på plass ordninger som gjøre at helseforetakene kan gi korrekt, nøktern og anonymisert informasjon om helsetilstanden til personer som har vært utsatt for ulykker eller kriminelle handlinger av offentlig interesse. Stadig flere helseforetak gir ikke lenger noen informasjon om dette.
- I forlengelsen av forslaget om å få utstyrt domstolene med opptaksutstyr og å få tatt dette i bruk, bør det også utarbeides regler om tilgang til disse opptakene, slik at blant andre journalister kan ettergå hva som faktisk ble sagt i retten.

For øvrig viser vi til Norsk Presseforbunds uttalelse og støtter de forslag som fremmes der.

9. Ytringsfrihet i arbeidslivet – vern av varslere.

Ytringsfrihet i arbeidslivet, eller mangel på sådan, er per i dag kanskje den største utfordringen på ytringsfrihetsområdet i Norge. Vi som jobber i og med de redaktørstyrte mediene kan fortelle om en tydelig og dramatisk utvikling de siste årene. Stadig flere ansatte, særlig i offentlig sektor, oppgir at de ikke kan snakke med journalister om forhold på egen arbeidsplass, fordi det bare er bestemte personer som kan uttale seg offentlig.

Stadig flere offentlige etater har innført kommunikasjonsreglementer eller lignende dokumenter hvor det legges stramme rammer for hvem som skal uttale seg om hva, og tilsvarende bygget ut kommunikasjonsavdelingene. Til det siste er å si at enhver virksomhet selvsagt står fritt til å bestemme hvem som skal uttale seg *på vegne av virksomheten*. Utfordringen i mange etater og virksomheter er at det ikke skilles mellom det å uttale seg på egne vegne og det å uttale seg på virksomhetens vegne. Og også i de tilfellene hvor det er åpenbart at vedkommende uttaler seg på egne vegne, så forventes det at arbeidstaker skal utvise en lojalitet overfor arbeidsgiver som går utover den ulovfestede lojalitetsplikten som gjelder i arbeidslivet. Dette har igjen, som kommisjonen helt riktig påpeker, ofte sammenheng med at omdømmebygging har blitt en svært viktig øvelse i arbeidslivet, ikke minst i offentlig sektor.

Det er nesten unødvendig å forklare hvorfor dette er problematisk. En ting er at det åpenbart griper inn i den enkeltes autonomi og menneskerettigheter. Vel så problematisk er det at dette gir oss et fattigere offentlig ordskifte. At ikke personer med innsikt og kompetanse på sine respektive fagområder skal kunne delta i åpne samtaler om de samme temaene bidrar ikke til å styrke, men til å svekke kvaliteten på diskusjonen. Det bidrar også til å svekke kvaliteten på journalistikken, fordi viktige kilder og stemmer uteblir.

Rettsstilstanden på området er rent formelt akseptabel. Ytringsfriheten er slått fast i Grunnloven, og kan kun begrenses på legalt grunnlag, det vil i praksis si taushetsplikt – som følge av lov eller arbeidsavtale – eller den nevnte ulovfestede lojalitetsplikten. Den siste setter imidlertid ikke opp særlig stramme rammer for hva den enkelte ansatte kan uttale seg om.

Utfordringen er altså ikke først og fremst det formelle regelverket, men derimot den ytringskulturen som etableres på den enkelte arbeidsplass. Det å sanksjonere eller gjengjelde arbeidstakere som opptrer i strid med arbeidsgivers ønsker er en særegen øvelse. Dessverre har vi mange eksempler på at det er utviklet måter å gjøre dette på som er vanskelig å ramme ved hjelp av lovverket, men som like fullt rammer den ansatte hardt. Det kan være subtile teknikker eller grep, som i en annen sammenheng ikke ville fremstått som veldig spesielle, men som av den det gjelder selvsagt oppleves som en straff fordi man har brutt med skrevne eller uskrevne regler. Et moment som kommisjonen peker spesielt på, og

som vi kan slutte oss til, er de mange og til dels uklare taushetspliktbestemmelsene, som i mange tilfeller bidrar til å skape unødig frykt hos de ansatte.

Varsling er et fenomen som befinner seg i forlengelsen av den ansattes yringsfrihet. Varslingsinstituttet kommer ikke i stedet for den alminnelige yringsfriheten, men gir den som varsler et ekstra vern – utover det vernet som Grunnloven og internasjonale konvensjoner gir. Dette er viktig å skille på, blant annet på grunn av det kommisjonen fremhever:

«Hvis «varsling» defineres bredere enn loven legger opp til, utvanner det både varslingens funksjon og gjør rommet for vanlig bruk av yringsfrihet i arbeidslivet mer utydelig. En misforstått bruk av varslingsbegrepet kan skape inntrykk av at det ikke er lov å kritisere arbeidsplassen med mindre det er snakk om et varsel.»

Vi må altså ikke miste det perspektivet av syne at svært mye av det som kanskje lett blir forsøkt puttet i båsen «varsling», strengt tatt bare dreier seg om å gi uttrykk for synspunkter som det ligger godt innenfor den alminnelige yringsfriheten å fremme.

Vi slutter oss fullt ut til kommisjonens anbefalinger, både de som er rettet mot offentlige myndigheter og de som er rettet mot aktørene i arbeidslivet. Når det gjelder punktet om å ta inn i arbeidsmiljøloven et punkt om arbeidsgivers plikt til å «legge til rette for et godt yringsklima», så vil vi påpeke at dette er i tråd med det forslaget som ble fremmet av et enstemmig utvalg, i forbindelse med utarbeidelsen av NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern – et utvalg hvor NRs daværende generalsekretær var medlem. I tillegg vil vi fremme følgende forslag:

- Det må settes i gang et utredningsarbeid med sikte på en egen varslingslov, en lov som da vil omfatte også andre grupper enn ansatte, men med et særlig avhengighetsforhold til overordnede eller den virksomheten de befinner seg i, for eksempel innen Forvaret, høyskole- og universitetssektoren, kulturlivet, idretten og ulike trossamfunn.
- Det bør tas inn et eget punkt i Arbeidsmiljølovens § 2 A-4 om at dersom et varsel utløser taushetsplikt hos dem som mottar varselet, så er det ikke tillatt for arbeidsgiver å iverksette tiltak for å avdekke varslerens identitet.

10. Medienes rammevilkår generelt.

I kapittel 12 har kommisjonen en bred, men samtidig noe fragmentert gjennomgang av ulike sider ved de uavhengige, redaktørstyrte medienes rolle i samfunnet. Utredningen peker på noen viktige, om enn kanskje åpenbare forhold.

De redaktørstyrte mediene er en helt avgjørende del av demokratiets infrastruktur. Behovet for slike medier har blitt tydeligere gjennom de mange årene med demokratisering av ytringsfriheten. Et frislipp av meninger og meningsbærere trenger en motvekt i kvalitetssikret informasjon og journalistikk, noe som kan danne et fundament for de mange debattene som lever sine egne liv, og et korrektiv til det som i et samfunn hvor publisering er et lavterskeltilbud, gjerne kan ende i feilinformasjon og misforståelser. Ikke bare har betydningen av de redaktørstyrte mediene blitt tydeligere. Tilliten til de samme mediene er samtidig svært stor, og den har styrket seg gjennom tiden med pandemi og betydelige kriser i verden.

Norge blir år etter år kåret til verdens mest pressefrie land. Det skal vi være stolte av. Det er gode grunner til at det er slik. En av dem er at norske politikere, i over femti år, har ført en bevisst og ambisiøs mediepolitikk. Det er en politikk som har bestått av ulike virkemidler; momsfratak på kjøp, direkte økonomisk støtte på bestemte vilkår, forskjellige privilegier og særrettigheter når det gjelder tilgang til informasjon. Til sammen har dette medført at vi har et svært mangfoldig medielandskap, preget av sterk grad av profesjonalisering og med høy faglig og etisk standard. At dette i neste omgang har betydning for ytringsklimaet og det reelle grunnlaget for å kunne utøve ytringsfriheten, mener vi er åpenbart. Nær sagt alle seriøse, redaktørstyrte norske medier er forpliktet på Vær Varsom-plakaten (VVP) og også tilknyttet Pressens Faglige Utvalg (PFU), gjennom de sentrale medieorganisasjonene og kan dermed også klages inn for det samme utvalget.

Nær sagt alle redaktørstyrte medier har de siste årene fått endret premissene for virksomheten betydelig. Annonseinntektene har stupt (mye av det har forsvunnet til Google og Facebook) og nær sagt alle har innført brukerbetalning på digital publisering. Det at svært mange medier isolert sett har lyktes med transformasjon til digital lesing og også abonnement, betyr imidlertid ikke at ikke økonomien er hardt presset. De digitale inntektene fra abonnement har på langt nær veiet opp for tapet av annonseinntekter. Nå står mange mediehus midt i en ny omlegging, hvor papirutgavene endrer frekvens eller forsvinner helt. Også det blir dramatisk.

På dette grunnlaget er det etter vårt syn viktig å jobbe aktivt med de samme rammevilkårene også i årene som kommer, og sørge for å gi norske nyhets- og aktualitetsmedier så stabile og forutsigbare vilkår som mulig. Vi minner i den forbindelse om at Ytringsfrihetskommisjonens beskrivelse av situasjonen til de redaktørstyrte mediene allerede er mange måneder gammel og at mange faktorer har medført en forverret situasjon høsten og vinteren 2022/2023.

11. Kildevern.

Et av punktene i utvalgets gjennomgang av medienes særlige rettigheter og plikter omhandler kildevernet. Vi mener dette temaet burde vært løftet ytterligere frem, fordi det – etter vårt syn – er så vidt sentralt med tanke på å skulle oppfylle ytringsfrihetens fundamentale begrunnelser om

sannhetssøken og den frie meningsdannelse. Vi støtter for så vidt kommisjonens forslag om opplæring av offentlig ansatte om ytringsfrihet og kildevern, samt forslaget om å innhente kunnskap om praktiseringen av kildevernet, men dette er langt fra nok.

Norske domstoler, med Høyesterett i spissen, har de siste årene styrket den materielle kjernen i kildevernet gjennom flere saker.

Kildevernets materielle innhold og kjerne er styrket gjennom flere høyesterettsavgjørelser. Det vises blant annet til Lekkasjesaken, Rt-2004-1400; Runesteinsaken, Rt-2010-1381; 22. juli-kildesaken, Rt-2013-1290; og Rolfsensaken, Rt-2015-1286. I den siste saken var for øvrig Norsk Redaktørforening såkalt partshjelper. Høyesteretts praksis har blant annet sin bakgrunn i at de norske kildevernbestemmelsene må tolkes innskrenkende for å være i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjons (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet.

Vi minner også om at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) nylig har publisert en gjennomgang av sine egne avgjørelser vedrørende kildevern⁴. Samtlige 15 avgjørelser som inngår i samlingen endte med at det ble konkludert med brudd på kildevernet, i strid med artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det viser, slik vi ser det, at kildevernet står svært sterkt også i internasjonal rett. Vi vil her særlig vise til Goodwin-saken⁵, Big Brother Watch-saken⁶ og Sanoma Utgivers-saken⁷.

Parallelt med denne utviklingen har det samme kildevernet blitt uthulet gjennom stadige utvidelser av politiets etterforskningsmetoder, og innhenting og lagring av store mengder data. Senest ser vi dette illustrert i forbindelse med forslag om endringer i etterretningstjenestelov og de forslag om adgang for såkalt tilrettelagt innhenting som fremmes der, og som blant andre Norsk Redaktørforening har kommentert i vår høringsuttalelse⁸

Vi mener det er på høy tid at vi setter i gang et arbeid med sikte på å få på plass noen prinsipper for kildevernet som bygger på det svenske systemet, hvor det er forbudt for offentlige myndigheter å etterforske medienes kilder, et etterforskningsforbud som må kombineres med en taushetsplikt for journalister og redaktører.

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf

⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:\[%22695851%22\],%22itemid%22:\[%22001-57974%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:[%22695851%22],%22itemid%22:[%22001-57974%22]})

⁶ <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6187848-8026299>

⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3257807-3631969>

⁸ <https://www.nored.no/content/download/44026/407931/version/1/file/2022-09-27%20-%20H%C3%B8ring%20NR%20-%20E-tjenesteloven.pdf>

Utfordringen med dagens rettstilstand er at *kildene* ikke har juridiske garantier for ikke å bli avslørt, selv om de er lovet kildevern av den redaksjonen de har vært i kontakt med. Presseetikken er firkantet på dette området, men jussen er det ikke i samme grad. Det har en potensielt nedkjølende effekt som lovgivende myndighet kan bidra til å avhjelpe.

Vi viser for øvrig til Norsk Journalistlags grundige gjennomgang av dette temaet og støtter deres forslag.

12. Opphevelse av forbudet mot politisk tv-reklame.

Kommisjonen foreslår å oppheve forbudet mot politisk tv-reklame. Det er et forslag vi støtter, og noe som i mange år har stått i vårt handlingsprogram. Da TV Vest ble bøtelagt i 2003 for å ha sendt reklame for Pensjonistpartiet var NR formell og symbolsk støttespiller da TV Vest tok saken til Den Europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg og vant frem mot den norske stat i 2008. Den daværende regjeringen valgte å tolke EMD slik at en endring i NRK-plakaten ville være tilstrekkelig til å imøtekomme EMDs kjennelse.

I dag fremstår forbudet mer og mer som en anakronisme. Politisk reklame i form av levende bilder publiseres i dag på ulike plattformer, og kan meget vel dukke opp på en fjernsynsskjerm, men ikke i forma av lineær kringkasting. Som kommisjonen helt riktig påpeker: politiske annonser som man kan se som strømmetjeneste på TV 2 Play, kan ikke vises på TV 2s lineære kanal. TV-mediet virker ikke like sterkt og spesielt som det engang gjorde. Dessuten bryter det med prinsippet om likebehandling og teknologinøytralitet.

13. NRKs og NRK Sápmis uavhengighet

Norsk Redaktørforening har i flere omganger tatt til orde for at NRKs eierskap bør endres. Blant annet i forbindelse med revisjon av NRK-plakaten i 2014 fremhevet vi dette, med hensyn til kulturstatsrådets dobbeltroller:

«I det ene øyeblikket opptrer kulturstatsråden som NRKs generalforsamling og eier. I det neste øyeblikket er den samme statsråden, som utøver av offentlig myndighet, ansvarlig for forvaltning av regelverk og bevilgninger som påvirker rammevilkårene for både NRK og andre mediebedrifter. Vi mener dette i utgangspunktet er prinsipielt uheldig. Selv om NRK i dag er organisert som et eget aksjeselskap, og kringkastingssjefen rapporterer til et eget styre, mener vi regjeringen bør benytte denne anledningen til å utrede alternative styringsmodeller for NRK, modeller som kan skape ytterligere avstand til politiske organer.»

Dette har vi gjentatt ved flere anledninger. Vi mener fortsatt dette er en prosess som burde vært igangsatt for lengst.

Vi er derimot ikke enige i behovet for å utrede en løsrivelse av NRK Sápmi med henvisning til samisk selvbestemmelse og autonomi. Vi tror ikke dette vil styrke NRK Sápmis uavhengighet.

14. Trusler og selvsensur i mediene.

Vi har med uro registrert det vi mener er en økende tendens til trusler mot journalister og redaktører over de siste 15-20 årene. Undersøkelser, blant annet gjennomført i samarbeid med Norsk Journalistlag, tyder også på at mange journalister og redaktører opplever ubehagelige reaksjoner og tilnærminger på grunn av ting de har publisert. Til en viss grad må nok nettopp disse yrkesgruppene tåler mer enn mange andre. Derfor er det også viktig å nyansere og skille mellom ulike typer reaksjoner.

Kommisjonen viser til Medieundersøkelsen 2021, hvor det fremgår at 24 prosent av alle de spurte redaktørene og 10 prosent av de spurte journalistene oppga at de hadde vært utsatt for trusler i løpet av det siste året. I så fall er det på et pussig vis en god dimensjon ved det: redaktørene tar i større grad enn journalistene «støyten» når noen har hisset seg opp mot redaksjonen.

Sammen med Norsk Journalistlag har NR utarbeidet [råd til redaksjoner](#) hvor noen utsettes for trusler. Vi mener de fortsatt står seg godt.

En utfordring som ikke er like åpenbar, og heller ikke nødvendigvis like synlig gjennom de undersøkelser som gjøres, er risikoen for at man ikke setter søkelyset på kontroversielle saker, bevisst eller ubevisst, fordi det er risiko for at ubehagelighetene blir for sterke.

Når det gjelder myndighetenes håndtering av de samme spørsmål, så er vi selvsagt enige med kommisjonen i at journalisters og redaktørers sikkerhet må være en prioritert oppgave. Vi mener også det er viktig at domstolene har slått fast at det faktisk er rettet mot en journalist eller redaktør er straffeskjerpene, nettopp fordi det er et angrep på en samfunnsfunksjon.

15. Særlige utfordringer til mediene.

I kapittel 12 kommer kommisjonen med følgende særlige anbefalinger til 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*

Dette er betraktninger vi støtter. Vi viser i den forbindelse til at når det gjelder mangfold, så jobber blant andre både Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag i fellesskap om temaet mangfold, og mange mediebedrifter har også egne opplegg for å ivareta unge og uerfarne spaltister.

NR er blant de organisasjonene som har jobbet og fortsatt jobber for at det enkelte mediehus skal være mest mulig åpne om eierforhold og andre forhold som kan være viktige for publikums tillit.

Når det gjelder skillet mellom annonser og redaksjonelt innhold, så ble Vær Varsom-plakaten revidert i 2015 og den såkalte Tekstreklameplakaten integrert i Vær Varsom-plakaten. Like før årsskiftet nedsatte Norsk Presseforbunds styre et utvalg som skal vurdere endringer i kapittel 2 i Vær Varsom-plakaten, med særlig vekt på punkt 2.8 om sponing og produkt plassering.

Til punktet om ny teknologi nevner vi at NR i 2019 opprettet en egen teknologiskvadron, som nettopp har som oppgave å bidra til at medlemmene er best mulig oppdatert på teknologisk utvikling, og samtidig gi rå og veiledning.

16. Samiske mediers stilling.

Ytringsfrihetskommisjonen kommer med flere forslag som angår samiske medier. Kommisjonen slår fast at en forutsetning for samers reelle ytrings- og informasjonsfrihet er at det finnes medier som tilbyr samisk innhold i norske og samiske aviser, både på samisk og på norsk. Kommisjonen mener både utdanningssystemet og mediestøtteordninger må tas i bruk for å bevare nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk som aktive språk i Norge. Vi støtter i hovedsak kommisjonens forslag under dette kapitlet, og vil også vise til høringsuttalelsen fra Samisk forlegger- og avisforening (Sálas) når det gjelder mediestøtten til samiske medier, ikke minst distribusjonsstøtten. NR har for øvrig tatt initiativ til etablering av et eget nettverk for redaktører i samiske mediehus, og et første møte er allerede avholdt.

For Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in blue ink that reads "Reidun Kjelling Nybø". The script is cursive and fluid.

Reidun Kjelling Nybø
generalsekretær

A handwritten signature in blue ink that reads "Arne Jensen". The script is cursive and fluid.

Arne Jensen
seniorrådgiver