



Innst. S. nr. 270

(2003–2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:16 (1999-2000), Dokument nr. 12:17 (1999-2000),
St.meld. nr. 42 (1999-2000), St.meld. nr. 26 (2003-2004)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av
Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar
Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring
av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvasheim og
Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)**



Innst. S. nr. 270

(2003–2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:16 (1999-2000), Dokument nr. 12:17 (1999-2000),
St.meld. nr. 42 (1999-2000), St.meld. nr. 26 (2003-2004)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av
Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar
Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring
av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvassheim og
Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)**

INNHold

| | | |
|-----------|--|----|
| 1. | Innledning | 5 |
| 1.1 | Komiteens behandling | 6 |
| 2. | St.meld. nr. 26 (2003-2004) - Generelle spørsmål | 6 |
| 2.1 | Komiteens generelle merknader | 8 |
| 3. | Alternative utkast til ny Grunnlov § 100 første ledd - Prinsippbestemmelsen | 9 |
| 3.1 | Departementets vurdering og syn på valg av grunnlovsalternativ | 9 |
| 3.1.1 | Komiteens merknader | 9 |
| 4. | Alternative forslag til § 100 annet og tredje ledd - Klassisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet og retten til taushet | 10 |
| 4.1 | Komiteens merknader | 11 |
| 4.2 | Personvern og privatlivets fred | 12 |
| 4.2.1 | Komiteens merknader | 13 |
| 4.3 | Ærekrenkelser | 14 |
| 4.3.1 | Komiteens merknader | 17 |
| 4.4 | Blasfemiske ytringer | 18 |
| 4.4.1 | Komiteens merknader | 19 |
| 4.5 | Rasistiske og andre hatefulle ytringer | 20 |
| 4.5.1 | Komiteens merknader | 22 |
| 4.6 | Pornografiske ytringer | 23 |
| 4.6.1 | Komiteens merknader | 24 |
| 4.7 | Grove voldsskildringer | 25 |
| 4.7.1 | Komiteens merknader | 26 |
| 4.8 | Kommersielle ytringer | 26 |
| 4.8.1 | Komiteens merknader | 27 |
| 4.9 | Reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn | 28 |
| 4.9.1 | Komiteens merknader | 30 |
| 4.10 | Begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet | 31 |
| 4.10.1 | Komiteens merknader | 34 |
| 4.11 | Ansattes ytringsfrihet | 34 |
| 4.11.1 | Komiteens merknader | 39 |
| 4.12 | Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ | 39 |
| 4.13 | To ulike modeller: hovedalternativ 1 til 15 og hovedalternativ 16 | 40 |
| 4.14 | Nærmere om hovedalternativ 16 | 41 |
| 4.14.1 | Komiteens merknader | 42 |
| 4.15 | Nærmere om hovedalternativ 1 til 15 | 42 |
| 4.16 | Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ - særlig om kommersielle ytringer | 43 |
| 4.16.1 | Komiteens merknader | 44 |
| 5. | Alternative forslag til § 100 fjerde ledd - Forhåndskontroll av ytringer | 44 |
| 5.1 | Dagens grunnlovsværn. Internasjonale forpliktelser | 45 |
| 5.1.1 | Komiteens merknader | 45 |
| 5.2 | Film, video og andre levende bilder | 45 |
| 5.2.1 | Komiteens merknader | 46 |
| 5.3 | Midlertidig forføyning | 47 |
| 5.3.1 | Komiteens merknader | 48 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 5.4 | Beslag og inndragning | 48 |
| 5.4.1 | Komiteens merknader | 48 |
| 5.5 | Forhåndstillatelse ved demonstrasjoner | 49 |
| 5.5.1 | Komiteens merknader | 49 |
| 5.6 | Kontroll med etablering av kanaler ut i det offentlige rom: konesjonsordninger for kringkasting, kino og video | 49 |
| 5.6.1 | Komiteens merknader | 51 |
| 5.7 | Brevsensur | 51 |
| 5.7.1 | Komiteens merknader | 52 |
| 5.8 | Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ | 53 |
| 5.8.1 | Komiteens merknader | 55 |
| 6. | Alternative forslag til § 100 femte ledd - Offentlighetsprinsippet | 55 |
| 6.1 | Komiteens merknader | 58 |
| 6.2 | Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ | 60 |
| 6.3 | Komiteens merknader | 61 |
| 7. | Forslag til § 100 sjetzte ledd - Infrastrukturkravet | 61 |
| 7.1 | Komiteens merknader | 66 |
| 7.2 | Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ | 67 |
| 7.2.1 | Komiteens merknader | 67 |
| 8. | Andre forslag | 67 |
| 8.1 | Komiteens merknader | 67 |
| 9. | Departementets forslag til Grunnloven § 100 | 68 |
| 9.1 | Komiteens merknader | 69 |
| 10. | Dokument nr. 12:17 (1999-2000) | 69 |
| 10.1 | Komiteens merknader | 69 |
| 11. | Uttalelse fra justiskomiteen og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen | 69 |
| 12. | Komiteens oppsummering av forslagene til ny Grunnlov § 100 | 70 |
| 12.1 | Oppsummering av flertallets forslag | 70 |
| 12.2 | Oppsummering av mindretallsforslagene | 70 |
| 13. | Forslag fra mindretall | 70 |
| 14. | Komiteens tilråding | 70 |
| Vedlegg | | 72 |



Innst. S. nr. 270

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:16 (1999-2000), Dokument nr. 12:17 (1999-2000),
St.meld. nr. 42 (1999-2000), St.meld. nr. 26 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvassheim og Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven. (Offentlighetsprinsippet)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Dokument nr. 12:16 (1999-2000), som er fremmet av Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim gjelder endring av Grunnloven § 100 (Ytringsfrihet).

Dokument nr. 12:17 (1999-2000), som er fremmet av Gunnar Kvassheim og Lars Sponheim gjelder forslag til ny § 100 a i Grunnloven (Offentlighetsprinsippet).

Regjeringen har fremmet St.meld. nr. 42 (1999-2000) "Om endring av Grunnloven § 100". I vedlegg til stortingsmeldingen har Regjeringen utformet alternative utkast til ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. Formålet var å gi Stortingets representanter en anledning til å vurdere og eventuelt fremsette flere ulike forslag til endringer i § 100 i Grunnloven, slik at Stortinget kunne sikre seg større handlefrihet ved en eventuell behandling av spørsmålet om endring i grunnlovsbestemmelsen i neste stortingsperiode.

Utkastene til ny grunnlovsbestemmelse er utformet med bakgrunn i Ytringsfrihetskommisjonens utredning inntatt i NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted". I meldingen gis det også en kort redegjørelse for de viktigste konsekvensene av de ulike utkastene. De ulike forslagene er ikke i særlig grad vurdert opp mot hverandre ut fra en rettspolitisk synsvinkel. Det ble

opplyst i meldingen at Regjeringen ville foreta en grundigere analyse og vurdering av de problemstillinger som Ytringsfrihetskommisjonens utredning reiser, i en ny stortingsmelding som ble planlagt fremmet i løpet av første halvdel av kommende stortingsperiode.

Forslagsstillerne har vedtatt for fremsettelse de alternative forslag til endringer i Grunnloven § 100 som Regjeringen har utformet i vedlegget til St.meld. nr. 42 (1999-2000). De alternative utkastene til ny § 100 i Grunnloven tar utgangspunkt i måten Ytringsfrihetskommisjonens forslag er utformet på. Det er lagt frem særlig mange alternative utkast til annet og tredje ledd i forslaget. Dette skyldes både at reglene i disse leddene kan karakteriseres som hovedbestemmelser i forslaget og at problemstillingene som er omfattet av denne delen av forslaget, teknisk og innholdsmessig kan reguleres på en rekke forskjellige måter.

Det fremgår at de ulike forslag og alternativer forutsettes vurdert nærmere når den varslede nye stortingsmeldingen om ytringsfrihet foreligger i neste valgperiode.

St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 ble fremmet 19. mars 2004. Formålet med denne meldingen er å redegjøre for Regjeringens syn på hvilket av grunnlovsforslagene som bør vedtas. Meldingen legger hovedvekten på å drøfte innholdet i en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet og hvilke konsekvenser bestemmelsen vil ha for eksisterende lovgivning. I tillegg tar meldingen opp enkelte spørsmål om lovendringer som ikke er en nødvendig følge av at en ny grunnlovsbestemmelse blir vedtatt. Departementet tar utgangspunkt i Ytringsfrihetskommisjonens forslag til grunnlovsbestemmelse og dens anbefalinger om lovgivningstiltak. Kommisjonen har forskjellige anbefalinger når det gjelder lovgivningen. Enkelte bestemmelser anbefales opphevet eller endret dersom kommisjonens grunnlovsforslag blir vedtatt. Andre bestemmelser bør vurderes nærmere, uten at det er gitt at de bør oppheves eller endres. Dessuten har

kommisjonen pekt på andre lovendringer som kan være ønskelige, selv om de ikke er en nødvendig følge av kommisjonens forslag.

1.1 Komiteens behandling

Komiteen har valgt å behandle dokumentene i samme innstilling, ettersom både de foreliggende grunnlovsforslagene og de to stortingsmeldingene må ses i sammenheng, jf. også Stortingets forretningsorden § 18 tredje ledd, hvor det heter at saker som hører sammen, skal tas opp i samme innstilling, så langt råd er.

I forbindelse med behandlingen av grunnlovsforslagene avholdt komiteen en åpen høring 3. mai 2004. På høringen deltok Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Den Norske Advokatforening og Stopp Diskrimineringen. I tillegg hadde medlemmer i komiteen møte med representanter fra organisasjonen Familie og Medier.

I tråd med Stortingets vedtak av 25. mars 2004 ble utkast til innstilling oversendt justiskomiteen og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen for uttalelse. Uttalelsene er gjengitt i innstillingens kapittel 11.

Komiteen har mottatt brev fra Justisdepartementet til Høyres stortingsgruppe vedrørende ønske om vurdering av rekkevidden av departementets anbefalte forslag til grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

2. ST.MELD. NR. 26 (2003-2004) - GENERELLE SPØRSMÅL

Justisdepartementet tar i St.meld. nr. 26 (2003-2004) opp generelle spørsmål vedrørende ytringsfrihet.

Ytringsfriheten er en fundamental rettighet i de fleste skrevne konstitusjoner i den vestlige del av verden. Også i stater som ikke har tradisjon for konstitusjonelle rammer om menneskerettigheter, blir ytringsfriheten ansett som en grunnleggende verdi.

Ytringsfrihetskommisjonen har i utredningen i NOU 1999:27 lagt stor vekt på å begrunne ytringsfriheten. Den viser til at "ytringsfrihet" er et moderne begrep som hører med i samfunnsutviklingen fra opplysnings-tiden og fremover. Ytringsfriheten er knyttet til den vitenskapelige rasjonalitet, til et begrep om individuelle rettigheter og til en samfunnsform der man skiller mellom en offentlig og privat sfære.

Departementet tar på samme måte som Ytringsfrihetskommisjonen utgangspunkt i at ytringsfriheten skal verne tre prosesser: sannhetssøkingen, demokrati og individets frie meningsdannelse. Disse tre prosessene forutsetter ifølge kommisjonen tvangsfri kommunikasjon. De tre begrunnelsene sammenfattes av kommisjonen med betegnelsene *sannhetsprinsippet*, *autonomiprinsippet* ("individets frie meningsdannelse") og *demokratiprinsippet*.

Enkelte innvendinger mot Ytringsfrihetskommisjonens redegjørelse blir drøftet i meldingen. Ytringsfrihetskommisjonen har blitt kritisert for sin beskrivelse av hvordan de prosessene som begrunner ytringsfrihe-

ten, virker. Kritikken går særlig ut på at kommisjonen generelt synes å ha for stor tillit til det offentlige roms evne til selvregulering av ytringsfrihet, til mediernes rolle og til publikum eller den kritiske leser. I den offentlige debatt som fulgte etter at utredningen ble fremlagt, er det blant annet vist til at den økende eierskapskonsentrasjonen og kommersialiseringen i mediene har medført at det ikke lenger er ytringsfrihetens kjerneområder som livssyn eller politiske hjertesaker som dominerer dagspressen, men derimot strenge inn-tjeningskrav og "sultne aksjonærer". Enkelte av høringsinstansene påpeker at dette kan få store konsekvenser for hvordan individer og grupper kan ytre seg, kommunisere og få tilgang til det offentlige rom både lokalt, nasjonalt og globalt.

Departementet slutter seg et stykke på vei til enkelte av de innvendinger som er reist mot kommisjonens redegjørelse. Ytringsfrihetskommisjonens beskrivelser av de prosessene som ytringsfriheten skal verne, kan ha en noe idealistisk karakter. I praksis virker de mekanismene som beskrives, ofte noe annerledes. Mediene kan ved sin prioritering og sine fremstillingsteknikker sette en dagsorden og forme en opinion. Ofte må man være både opplyst og velinformert for å se dette.

Ytringsfriheten tjener dessuten andre funksjoner enn dem som begrunner ytringsfriheten. Medievirk-somheten er i dag i stor grad økonomisk motivert, og kontrollfunksjonen tjener ikke nødvendigvis bare de samfunnsmessige mål som ligger bak den ordning eller praksis som kontrolleres.

Utstrakt ytringsfrihet har positive, men kan også ha negative virkninger. I den grad Ytringsfrihetskommisjonens beskrivelser av de prosessene som begrunner ytringsfriheten ikke gjenspeiler virkeligheten, er det mulig at de negative virkningene kan bli større enn kommisjonen forutsetter.

Ut fra de tre begrunnelsene for ytringsfrihet kan det skilles mellom forskjellige grupper ytringer. Det er derfor mulig å antyde enkelte ytringstyper som generelt vil ha en sterkere beskyttelse enn andre, og områder der regulering i større grad er akseptabelt ut fra hensynet til de prosessene som ytringsfriheten skal beskytte. En kan også tenke seg at visse ytringer generelt står så svakt ut fra ytringsfrihetens begrunnelser at de helt bør falle utenfor ytringsfrihetsvernet - iallfall i en grunnlovsbestemmelse.

Departementet drøfter noen ulike grupper ytringer, blant annet ytringer i den private og den offentlige sfære, politiske ytringer og andre ytringer om spørsmål av allmenn interesse, ytringer av rent underholdningsmessig karakter og pornografiske ytringer, manipulerende ytringer og kommersielle ytringer.

Departementet er enig i kommisjonens utgangspunkt om skillet mellom ytringer i den private og offentlige sfære, og går inn for at det eksisterende skillet opprettholdes og tydeliggjøres i både regelverk og praksis, av hensyn til både autonomiprinsippet og demokratiprinsippet.

Det følger av selve ytringsfrihetens idé, og av alle de tre begrunnelsene for ytringsfrihet, at politiske ytringer bør ha et særskilt vern mot inngrep. Med politisk ytring

mener departementet yringer om alle offentlige temaer som det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art. Dette dekker dermed hele spekteret av emner som hører hjemme i den offentlige, demokratiske debatt.

Det er og bør likeledes være utstrakt ytringsfrihet for *vitenskapelige og kunstneriske yringer*, som spiller en viktig rolle både for utviklingen av den offentlige samtale og for det enkelte menneskes dannelsesprosess og selvrealisering.

Det følger av henvisningen til ytringsfrihetens begrunnelser at ikke alle grupper av yringer vil ha like sterkt vern. Jo mindre viktig ytringen er i forhold til de nevnte hensyn, desto mindre vern har den krav på.

Yringer av *rent underholdningsmessig karakter*, og *rent pornografiske yringer* vil falle på siden av ytringsfrihetens kjerneområde.

Manipulerende yringer må etter Ytringsfrihetskommisjonens oppfatning anses som en krenkelse av individets frie meningsdannelse, det vil si autonomiprinsippet. Både deler av den alminnelige, kommersielle reklame, politisk reklame og indoktrinerende statlig propaganda kan etter kommisjonens oppfatning representere slike krenkelser.

Kommersielle yringer vil i utgangspunktet befinne seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Institusjonelle og reguleringsmessige inngrep fra myndighetene kan derfor lettere forsvares overfor denne typen yringer. I visse tilfeller vil det dessuten være nødvendig at det offentlige regulerer slike yringer, for eksempel for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Den eksisterende lovgivning inneholder forbud mot kommersiell reklame for tobakk og alkohol og mot kjønnsdiskriminerende reklame. Dette har ikke vært ansett for å komme i strid med Grunnloven.

Politisk reklame kan ikke regnes som kommersielle yringer etter Ytringsfrihetskommisjonens definisjon. Det er heller tale om politiske yringer som faller inn under ytringsfrihetens kjerneområde. Det kan likevel være spørsmål om det foreligger særlige grunner for å begrense politisk reklame i bestemte sammenhenger fordi den i for stor grad er manipulerende eller for å sikre den reelle ytringsfriheten.

På det generelle planet vil det være av avgjørende betydning for ytringsfriheten at både påstander om fakta og verdivurderinger eller meningsyringer nyter en vidtgående beskyttelse.

Det er på det rene at ytringsfriheten ikke kan være absolutt. Dette er forutsatt i kommisjonens forslag til § 100 annet ledd. Kommisjonens forslag til annet og tredje ledd om den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet angir ikke hvilke interesser eller hensyn som legitimt kan begrunne innskrenkninger i ytringsfriheten. I stedet fokuserer forslaget til annet ledd på ytringsfrihetens begrunnelser.

Departementet slutter seg til kommisjonens grunnleggende idé: Fremheving av ytringsfrihetens begrunnelser i selve grunnlovsbestemmelsen vil bidra til å sikre en realistisk avveining mellom hensynene bak inngrep i ytringsfriheten og den skade eller forstyrrelse

som inngrepet kan påføre de tre prosessene ytringsfriheten skal verne. Ytringsfriheten vil dermed ikke fremstå som et abstrakt prinsipp, men som en praktisk realitet.

Departementet ser det som viktig at en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet gir vern for yringer gjennom et hvilket som helst medium - trykte skrifter, kringkasting, kino, ulike elektroniske medier mv. Muligheten for å kommunisere over Internett har etter departementets syn vist seg som et viktig middel til å sikre formidling av ulike meninger og en demokratisk prosess. Grunnlovsbestemmelsen gir som utgangspunkt yreren og mottakeren av yringer en rett til å velge medium. Departementet vil likevel peke på at det kan foreligge særtrekk ved et bestemt medium som kan rettferdiggjøre begrensninger av ytringsfriheten i dette mediet. Det kan ikke ses bort fra at uønskede virkninger av en ytring kan henge sammen med hvilket medium eller teknologi den spres gjennom. Ett medium kan ha en mer umiddelbar virkning eller større påvirkningskraft enn andre.

Departementet tar i likhet med Ytringsfrihetskommisjonen opp konstitusjonelle spørsmål. Først drøftes forholdet mellom vern for ytringsfriheten i Grunnloven (grunnlovsvern) og vern som følger av den alminnelige lovgivning (lovvern). Departementet legger til grunn at kjernen i de ulike elementene som til sammen utgjør ytringsfriheten, bør ha vern i Grunnloven. Etter omstendighetene kan det være riktig og mest hensiktsmessig å overlate spørsmålet om ytringsfrihetens vern til den ordinære lovgivningen.

Departementet drøfter også håndheving av konstitusjonelle normer og er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at domstolskontroll med lovers grunnlovsmessighet er en viktig forutsetning for et sterkt vern om ytringsfriheten. Det er av betydning at grunnlovsbestemmelsen kan håndheves uavhengig av skiftende stemningsbølger i samfunnet omkring. Departementet drøfter i denne sammenheng betydningen av at en grunnlovsbestemmelse om ytringsfriheten er klart utformet og spørsmålet om i hvilken grad en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør være utviklingsdyktig. Til slutt drøftes spørsmålet om ytringsfrihetsvernet etter internasjonale menneskerettighetsinstrumenter gjør en ny grunnlovsbestemmelse overflødig eller mindre nødvendig. Etter den utvikling som har funnet sted i rettspraksis, er det ikke lenger grunnlag for å si at domstolene har en restriktiv holdning til tolkningen av menneskerettskonvensjonenes forpliktelser. Selv om Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) i dag skulle gi et fullgodt vern for ytringsfriheten, vil det etter departementets syn likevel være ønskelig med en egen grunnlovsbestemmelse. Betydningen av å ha en særlig bestemmelse om ytringsfrihet i Grunnloven vil variere med saksområdet. Uansett bør ytringsfriheten av prinsipielle grunner være vernet i Grunnloven, med de skranker som gjelder for endring av denne.

Dette henger naturlig sammen med ytringsfrihetens betydning for sentrale demokratiske og politiske prosesser som ellers er regulert i Grunnloven. En skal hel-

ler ikke se bort fra at en slik bestemmelse kan ha en betydelig symbolverdi, som uttrykk for den vekt som legges på vern av ytringsfriheten i det norske samfunnet.

Departementet redegjør videre for de ulike aspektene av ytringsfriheten.

Ytringsfrihetskommisjonen skiller mellom fem aspekter ved ytringsfriheten:

- den klassiske ytringsfriheten (meddelelsesfriheten)
- retten til taushet
- informasjonsfriheten
- informasjonskravet (offentlighetsprinsippet)
- infrastrukturkravet.

Også demonstrasjonsfriheten er omfattet

Departementet mener at både den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten, retten til taushet, offentlighetsprinsippet og infrastrukturkravet bør omfattes av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfriheten. Også demonstrasjonsfriheten bør følge av grunnlovsbestemmelsen. I et overordnet perspektiv er et sterkt vern for alle disse aspektene viktige forutsetninger for at de prosessene som ytringsfriheten skal verne, blir realisert.

2.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, understreker at ytringsfrihet er en fundamental rettighet i de fleste skrevne konstitusjoner i den vestlige del av verden. Komiteen har imidlertid merket seg at den nærmere begrunnelsen og funksjonen for ytringsfriheten kan variere noe i det enkelte lands konstitusjon. Komiteen har i denne sammenheng merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen og Regjeringen legger til grunn at ytringsfriheten skal verne sannhetssøking, individets frie meningsdannelse og demokratiet. Komiteen støtter denne tilnærmingen og avviser i likhet med kommisjonen både en rent individualistisk og en rent kollektivistisk begrunnelse for ytringsfriheten.

Komiteen legger til grunn at begrunnelsene for og de formålene ytringsfriheten skal tjene gjør at det er korrekt og dekkende å tale om at ytringsfriheten på den ene siden har kjerneområder hvor retten til å ytre seg er absolutt, mens det på den annen side foreligger ulike grenseområder hvor innskrenkninger og reguleringer av den frie rett til ytring prinsipielt sett kan forsvares ut ifra en nærmere interesseavveining. Her er fremfor alt hensynet til personvernet og også hensynet til rikets sikkerhet opplagte eksempler. Komiteen understreker imidlertid som sitt prinsipielle utgangspunkt at det er innskrenkninger i ytringsfriheten som trenger sær-

skilt begrunnelse. Komiteen påpeker også at Norge har sluttet seg til ulike menneskerettighetskonvensjoner som legger føringer på det nærmere innholdet i ytringsfriheten og hvilke begrensninger som kan anses for å være nødvendige og adekvate i et demokratisk samfunn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener at ytringsfriheten ikke kan ha en overordnet status i forhold til andre fundamentale menneskerettigheter, som blant annet retten til vern mot hatefulle og rasistiske ytringer eller retten til vern mot seksualiserte krenkelser. Ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske og hatefulle ytringer er begge grunnleggende menneskerettigheter i internasjonale konvensjoner Norge har ratifisert. Når ytringsfriheten ikke kan anses som en absolutt og uinnskrenket rett, kan den heller ikke i enhver situasjon holdes opp til forsvaret for enhver meningsytring som gir uttrykk for hat mot eller oppfordrer til diskriminering eller vold mot slike grupper.

Flertallet viser til sine mer utfyllende merknader om dette temaet under pkt. 4.5 Rasistiske og andre hatefulle ytringer.

Komiteen har merket seg at det undertiden kan være problematisk å avgjøre hvorvidt ytringsfrihetens grenser bør avgjøres gjennom en tolkning av Grunnloven eller om dette også bør overlates til den ordinære lovgivning. Komiteen viser til at dette reiser viktige prinsipielle spørsmål vedrørende i hvilken utstrekning domstolene har det avgjørende ord overfor stortingsflertallet når den grunnlovsfestede ytringsfriheten skal avveies mot andre interesser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vil understreke at det bør være lovgiver og ikke rettsapparatet som gjennom rettspraksis definerer ytringsfriheten.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, vil fremheve at grenseoppgangen mellom hovedregelen om ytringsfrihet og innskrenkninger i denne er svært vanskelig å trekke en gang for alle over lengre tid. Flertallet er derfor av den oppfatning at skjønsmessige vurderinger av om ytringer skal tillates, eller er i strid med unntaksbestemmelsene i Grunnloven eller den formelle lovgivningen, fortsatt egner seg for avklaring i domstolene.

Flertallet vil videre peke på at hensikten med grunnlovsbestemmelsen er å gi potensielt upopulære ytringer et vern også mot lovgiver, altså flertall på Stortinget. Dette vernet er effektivt fordi Grunnloven kan håndheves i rettsapparatet, og lovgivers skjønn, dersom det kommer på kant med grunnlovsbestemmelsen, dermed kan overprøves av Høyesterett.

Komiteen understreker i denne sammenheng at Stortinget ved vedtakelsen av en ny § 100 ikke legger til grunn noen innskrenkning av Høyesteretts prøvel-

sesrett overfor lovers grunnlovsmessighet som konstitusjonell sedvane, og viser også til Høyesteretts håndheving av EMK i norsk rett basert på prinsipper utledet av EMDs praksis i menneskerettighetsspørsmål.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelige Folkeparti, understreker likevel at Stortingets merknader tilknyttet de enkelte kapitler i denne saken på vanlig måte må tillegges den relevans og vekt de har som forarbeider.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet forutsetter at Stortingets merknader til de enkelte ledd i grunnlovsbestemmelsen har vekt som forarbeider.

Komiteen viser til at mange av de normer og samfunnsforhold som lå til grunn da grunnloven ble skrevet, er endret. Komiteen er derfor enig i at det er behov for endring av betingelsene for ytringsfriheten og derved av Grunnloven § 100. En grunnlovsfesting av den klassiske ytringsfrihet, informasjonsfrihet, retten til taushet, offentlighetsprinsippet, infrastrukturkravet og demonstrasjonsretten, er en viktig stadfesting av grunnprinsipper i vårt demokrati.

Komiteen legger til grunn at Grunnloven § 100 vil utgjøre et viktig vern mot ytringsfrihetens trusler; mot stemningsbølger og kortsiktige incitament; mot flertallets ønsker om å etablere et vern for god smak og moral slik flertallet selv ser det. Flertallet kan og må tåle mye fra mindretallet. Ytringer som ikke behager flertallet bør i all hovedsak møtes med ord og debatt heller enn fengsel og straff.

Komiteen vil i det følgende knytte sine merknader etter systematikken fulgt i St.meld. nr. 26 (2003-3004) og kapitteloppbyggingen her.

Komiteen slutter seg til departementets vurderinger og merknader i meldingen der ikke annet går frem av merknadene på det enkelte punkt.

3. ALTERNATIVE UTKAST TIL NY GRUNNLOV § 100 FØRSTE LEDD - PRINSIPPBESTEMMELSEN

Dokument nr. 12:16 inneholder seks alternative forslag til § 100 første ledd:

Alternativ 1 er Ytringsfrihetskommisjonens forslag som lyder:

"Ytringsfrihet bør finde Sted."

Forslaget slår fast ytringsfriheten som en rettslig bindende norm. Samtidig står utsagnet som en politisk forpliktende erklæring om at Norge skal være et åpent samfunn der den enkelte har frihet til å ytre seg og holde seg orientert.

Alternativ 2 skiller seg fra alternativ 1 ved at ordet "bør" er byttet ut med "skal". Denne moderniseringen

bryter med den tradisjonelle språkbruken i Grunnloven der ordet "bør" brukes i betydningen "skal".

Alternativ 3 fokuserer på ytringsfriheten som en individuell rettighet og avspeiler ikke den samfunnsmessige begrunnelsen for ytringsfrihet. Det som kan tale for denne løsningen, er særlig pedagogiske hensyn samt forholdet til annet, tredje og femte ledd som også er individorienterte.

Formuleringen i alternativ 4 tilsvarer alternativ 3, bortsett fra at begrepet "informasjonsfrihet" er føyd til avslutningsvis. Med "informasjonsfrihet" siktes det her både til det kommisjonen har betegnet informasjonsfrihet og offentlighetsprinsippet. Formuleringen avspeiler det reelle virkeområdet i større grad enn alternativ 3, men fjerner seg i større grad fra den nåværende utformingen av Grunnloven § 100.

Alternativ 5 svarer til gjeldende grunnlovsbestemmelse og er således ikke medienøytral.

Også alternativ 6 tar utgangspunkt i gjeldende grunnlovsbestemmelse, men utvider forbudet mot forhåndskontroll til å omfatte muntlige ytringer.

3.1 Departementets vurdering og syn på valg av grunnlovsalternativ

Justisdepartementet gir i St.meld. nr. 26 (2003-2004) sin tilslutning til at første ledd i § 100 bør inneholde en prinsipperklæring om ytringsfriheten. Selv om bestemmelsen neppe har selvstendig rettslig betydning, understreker den en hovedregel og et utgangspunkt. Dette kan ha en særlig funksjon i forhold til departementets forslag til bestemmelse om inngrep i den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet, fordi den bestemmelsen ikke uttrykkelig slår fast disse frihetene, men bare beskriver på hvilke vilkår inngrep kan gjøres i dem.

Departementet tilrår at *alternativ 1* vedtas. Dette alternativet er i samsvar med språkbruken ellers i Grunnloven, og får frem at ytringsfriheten både har en samfunnsmessig og individuell begrunnelse, noe som er i samsvar med både Ytringsfrihetskommisjonens og departementets prinsipielle tilnærming til spørsmålene.

3.1.1 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til at paragrafens første ledd bør inneholde en prinsipperklæring om ytringsfriheten som understreker hovedregelen og det prinsipielle utgangspunkt. Komiteen viser til at denne prinsippbestemmelsen i liten grad vil ha selvstendig rettslig betydning, men at den naturlig bør tjene som en tolkingsfaktor ved eventuell tvil om den nærmere rekkevidden av paragrafens øvrige ledd.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener at landets viktigste skriftlige ytring om at Norges innbyggere har ytringsfrihet, er lite tilgjengelig for folk flest pga. Grunnlovens språkform. Disse medlemmer er innforstått med at Grunnlovens språkdrakt av historiske årsaker er som den er, og at stortingsbehandlingen av denne saken

ikke er egnet til at Stortinget igjen tar opp grunnlovs-språket. Likevel vil disse medlemmer foreslå at fanfarebestemmelsen i Grunnloven § 100 første ledd blir "Ytringsfrihet skal finde Sted", jf. andre alternativ til første ledd, og ikke "Ytringsfrihet bør finde Sted" slik Regjeringen foreslår. Den alminnelige leser av bestemmelsen vil med dette umiddelbart forstå meningen med teksten om ytringsfrihet. Disse medlemmer viser til at flere av de andre grunnlovsbestemmelser uttrykker skal med ordet "skal" og ikke "bør".

4. ALTERNATIVE FORSLAG TIL § 100 ANNET OG TREDJE LEDD - KLASSISK YTRINGSFRIHET, INFORMASJONS-FRIHET OG RETTEN TIL TAUSHET

Dokument nr. 12:16 (1999-2000) inneholder en rekke alternative forslag til § 100 annet og tredje ledd.

Justisdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003-2004) drøftet den generelle rekkevidden av en grunnlovsbestemmelse om den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet (Ytringsfrihetskommisjonens forslag til annet og tredje ledd).

Ett spørsmål er hvordan begrepet "ytring" bør avgrenses mot annen opptreden som faller utenfor virkeområdet for en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet.

En grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet må i første rekke gi vern mot inngrep fra staten eller offentlige myndigheter. Men det må også spørres om og eventuelt i hvilken utstrekning bestemmelsen bør gi vern mot inngrep fra private, for eksempel private arbeidsgivere. Både for offentlige og private blir det dessuten spørsmål om det gjør noen forskjell ettersom deres inngrep har hjemmel i det offentliges offentligrettslige kompetanse eller den private autonomi.

Ut fra ytringsfrihetens begrunnelser er det klart at visse typer ytringer bør nyte et sterkere vern enn andre. Departementet har drøftet hvilke konsekvenser det bør ha ved utforming av grunnlovsbestemmelsen.

Avgrensningen av begrepet "ytring" må stå sentralt i en grunnlovsbestemmelse som beskytter den klassiske ytringsfriheten og informasjonsfriheten. I kommisjonens forslag til grunnlovsbestemmelse er dette kommet til uttrykk ved at § 100 annet ledd omfatter rett til å motta eller meddele "Oplysninger, Ideer eller Budskap". I § 100 tredje ledd brukes begrepet "Ytringer" direkte.

Kommisjonen har definert begrepet ytring som "formidling av informasjon eller ideer (meninger)". Etter en slik definisjon står formidling av et meningsinnhold sentralt.

Kommisjonen har pekt på at ytringer kan være både verbale og ikke-verbale, og at begge deler er omfattet av forslaget.

Departementet har oppfattet kommisjonen slik at fysiske handlinger som samtidig har et meningsinnhold, i prinsippet regnes som ytringer som er omfattet av dens forslag, men at det skal relativt lite til for å forby eller begrense slike ytringer. Det gjelder særlig ved ytringer som fører til materiell eller fysisk skade.

Departementet har drøftet om en grunnlovsbestemmelse bør begrenses til å gi vern mot inngrep som skjer på grunnlag av *offentligrettslig kompetanse*, slik som myndighet til å gi lover og forskrifter og til å treffe enkeltvedtak. Alternativet er at grunnlovsbestemmelsen også gir vern mot inngrep som skjer på grunnlag av privat autonomi.

Privat autonomi kan defineres som den enkeltes kompetanse til å binde seg selv ved løfter og avtaler - og til å disponere over subjektive rettigheter. Det sentrale i denne sammenheng er at den private autonomi kan gi grunnlag for å innskrenke borgernes ytringsfrihet. Den private autonomi gir ingen alminnelig rett til å begrense andre borgers frihet, for eksempel til å ytre seg. Den private autonomi kan imidlertid utnyttes til å inngå avtaler med andre borgere som innebærer at deres ytringsfrihet innskrenkes. Et typisk eksempel er at inngåelse av arbeidsavtaler kan innebære at det avtales innskrenkninger i arbeidstakerens ytringsfrihet. Privat autonomi kan også utøves av det offentlige, og det bør tilføyes at skillet mellom offentligrettslig kompetanse og privat autonomi ikke på alle måter er klart.

Staten har både lovgivningsmyndighet og kan opptre i kraft av privat autonomi, for eksempel når den styrer sine arbeidstakere eller råder over sine eiendommer. Privatpersoner kan normalt bare opptre i kraft av sin private autonomi, men unntaksvis har de fått delegert offentligrettslig kompetanse (myndighet til å gi forskrift eller treffe enkeltvedtak) fra staten slik at de kan opptre i kraft av denne delegerte myndigheten.

Innledningen til kommisjonens forslag til annet ledd, som gjelder ytringer i sin alminnelighet - uansett tema - lyder:

"Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskap, [...]"

Tredjeledd, som gjelder de politiske ytringene, lyder:

"Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og en hvilken som helst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte."

Formuleringen "retslig ansvarlig" i annet ledd synes å innebære at bestemmelsen i annet ledd bare skal verne mot *inngrep som har hjemmel i offentligrettslig kompetanse - det vil si myndigheten til å gi lover, forskrifter og til å treffe enkeltvedtak som binder borgerne*. Bestemmelsen gir ikke vern mot inngrep som kan ha sitt grunnlag i den private autonomi. Det gjelder enten det er privatpersoner eller offentlige myndigheter som gjør bruk av sin private autonomi. Skillet går altså ikke prinsipielt etter *hvem* som innskrenker ytringsfriheten, men etter *grunnlaget for* innskrenkningen i ytringsfriheten.

Tredje ledd gir et utvidet vern for politiske ytringer. Der avgrenses ikke vernet mot inngrep som har hjemmel i privat autonomi. Det er i prinsippet uten betydning om det formelle grunnlaget for innskrenkningen er statlig lovgivningsmyndighet eller privat autonomi.

Dessuten er det klart at bestemmelsen er ment å gi vern både når staten fastsetter innskrenkninger i ytringsfriheten, og når private gjør det. Det er altså ikke avgjørende *hvem* som fastsetter innskrenkningen. Dette er en prinsipiell utvidelse sammenliknet med gjeldende grunnlovsbestemmelse, som bare gir vern når staten foretar inngrep i ytringsfriheten på grunnlag av privat autonomi.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg spesielt om spørsmålet.

Departementet tar det for gitt at inngrep i den politiske ytringsfrihet på grunnlag av offentligrettslig kompetanse er omfattet av grunnlovsbestemmelsen. Det bør i denne sammenheng ikke gjøre noen forskjell ettersom det er det offentlige selv som utøver denne kompetansen eller om et privat rettssubjekt gjør det i kraft av delegert myndighet.

Departementet slutter seg til kommisjonen når den mener at den politiske ytringsfriheten bør være vernet mot inngrep med grunnlag i privat autonomi - både inngrep fra det offentlige og fra private.

Departementet mener etter en helhetsvurdering at en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør gi vern mot inngrep med grunnlag i privat autonomi også for ytringer som ikke er politiske. Det gjelder enten det er det offentlige eller privatpersoner som påberoper seg et slikt grunnlag for å gjøre inngrep i ytringsfriheten.

Departementet drøfter videre spørsmålet om hvilke *typer* begrensninger eller inngrep i ytringsfriheten en grunnlovsbestemmelse bør gi vern mot. Et hovedskille går mellom rettslige og ikke-rettslige (faktiske) inngrep i ytringsfriheten. Det kan tenkes en rekke typer rettslige inngrep mot ytringsfriheten.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg spesielt om hvilke typer begrensninger av ytringsfriheten grunnlovsbestemmelsen bør rette seg mot, herunder om det bør skilles mellom politiske ytringer og andre ytringer.

Departementet ser det som særlig viktig at den politiske ytringsfriheten nyter vern mot et bredt spekter av inngrep.

Etter omstendigheten bør grunnlovsbestemmelsen også kunne gi vern mot visse inngrep av faktisk karakter, det vil si inngrep som ikke har karakter av en normering (vedtak, avtale eller liknende). Forutsetningen bør imidlertid være at det er naturlig å tale om et inngrep overhodet.

Justisdepartementet reiser spørsmål om de samme kriteriene for hva som utgjør et inngrep i ytringsfriheten også bør legges til grunn når det gjelder *andre ytringer enn de politiske*. Etter departementets syn er det kriterium som kommisjonen bruker - "rettslig ansvarlig" - så romslig at det etter omstendighetene og ut fra formålet med bestemmelsen kan omfatte de fleste typer begrensninger som er nevnt av departementet innledningsvis i avsnittet her. Det kan imidlertid virke anstrengt å si at regulering av rammebetingelsene for aktører eller inngrep rettet mot andre enn den som utøver ytringsfriheten, innebærer "rettslig ansvar". Det samme gjelder for ikke-rettslige inngrep i ytringsfriheten. Departementet går uansett inn for et grunnlovsalternativ som er vidt nok formulert til at det omfatter

alle de begrensningene i ytringsfriheten som er drøftet foran. En spesiell form for inngrep i ytringsfriheten gjelder forhåndskontroll og andre forebyggende forholdsregler.

Departementet drøfter videre spørsmålet om hvilke krav som bør stilles til rettsgrunnlaget for at det kan gjøres inngrep i ytringsfriheten. Etter Ytringsfrihetkommisjonens forslag er det nødvendig å skille mellom innskrenkninger i ytringsfriheten som har grunnlag i offentligrettslig kompetanse og innskrenkninger som har grunnlag i privat autonomi.

Ytringsfrihetkommisjonen foreslår at innskrenkninger i ytringsfriheten som kan vedtas uten å komme i strid med de materielle grensene i annet ledd, det vil si inngrep som skjer på grunnlag av offentligrettslig kompetanse, "bør være klart foreskrevet i Lov". For offentlighetsprinsippet stilles det etter kommisjonens forslag til femte ledd tilsvarende krav om at unntak må følge av "Loven" og ha "klarlig definerte Grændser".

Når det gjelder innskrenkninger i ytringsfriheten som har sitt grunnlag i privat autonomi, er man normalt utenfor det området der legalitetsprinsippet krever hjemmel i lov for å gi bestemmelser som har betydning for private rettssubjekters rettigheter og plikter.

Departementet ser det som nyttig å ta inn i grunnlovsteksten et krav om forankring i lov for alle inngrep som prinsipielt krever hjemmel i offentligrettslig kompetanse. Et slikt krav ville innebære en uttrykkelig grunnlovsmessig forankring for legalitetsprinsippet på ytringsfrihetens område. Et slikt krav vil imidlertid ikke i seg selv innebære noen rettslig styrking av ytringsfriheten, men en synliggjøring av det som allerede gjelder.

For å ilegge straff følger det allerede av praksis omkring Grunnloven § 96 at lovskravet må praktiseres forholdsvis strengt.

Departementet er ikke enig med kommisjonen i at det bør stilles krav om *klar* lovhjemmel i grunnlovsteksten. Det vil innebære en strengere ordlyd enn Grunnloven § 96 for alle inngrep i form av straff, og en strengere formulering av lovskravet enn det som gjelder etter konvensjonsteksten i EMK artikkel 10 nr. 2. Her som ellers bør kravet til lovhjemmel nyanseres, blant annet ut fra hvor omfattende inngrep i ytringsfriheten det er tale om.

4.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at departementet ønsker et sterkere vern for politiske ytringer, og deler vurderingen av at det ikke er nødvendig med et eget ledd i grunnloven for å ivareta dette. For øvrig viser flertallet til meldingen og slutter seg til både Ytringsfrihetkommisjonens og departementets vurdering.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til at en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet i første rekke må gi

vern mot inngrep fra staten eller offentlige myndigheter.

Kommisjonens forslag til annet ledd omhandler vilkårene for rettslige begrensninger i den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet. Disse medlemmer er enige med kommisjonen i grunnlovsfesting av en bestemmelse om at ingen kan holdes rettslig ansvarlig for at en ytring er usann dersom ytringen er fremsatt i aktsom god tro. Disse medlemmer har forståelse for at noen ytringer krever et sterkere vern enn andre. En slik analyse må baseres på ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og den frie meningsdannelse.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen anser Ytringsfrihetskommisjonens forslag om at begrensninger i ytringsfriheten skal være forankret i lov, som en skjerping av praksis. Disse medlemmer finner en slik innstramming prinsipielt riktig og hensiktsmessig. Regjeringens forslag til § 100, annet ledd overlater fastsettelsen av rammene for begrensninger i ytringsfriheten til skjønn, mens det etter disse medlemmers syn i størst mulig grad bør være lovgiver som fastsetter rammene.

Disse medlemmer viser til Ytringsfrihetskommisjonens forslag til tredje ledd hvoretter politiske ytringer gis utvidet vern. Bestemmelsen skal verne de frimodige ytringer om statsstyrelsen; det vil si ytringer som det både kreves mot og uavhengighet å fremsette, og som er helt avgjørende for en levende offentlig debatt. Etter disse medlemmers syn har en slik bestemmelse stor symbolverdi i tillegg til den viktige markering den vil være av verdien av meningsutveksling i det offentlige rom.

Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn Ytringsfrihetskommisjonens forslag til tredje ledd.

4.2 Personvern og privatlivets fred

Ytringsfrihetskommisjonen har drøftet betydningen av å skille mellom den offentlige og private sfære i flere sammenhenger. Det trekkes et prinsipielt skille mellom "personvernet" og "privatlivets fred". Skillet har nær sammenheng med kommisjonens vektlegging av skillet mellom det offentlige og private rom - eller den offentlige og private sfære.

Med *personvernet* tenker kommisjonen først og fremst på beskyttelsen av personen som offentlig person (offentlig omdømme). Vernet om ære og verdighet er en sentral del av personvernet. Kommisjonen legger til grunn at personvernet søker sin begrunnelse i individuelle interesser.

Med beskyttelse av *privatlivets fred* eller beskyttelse av privatsfæren tenker kommisjonen på tre forhold.

For det første må den private sfære, eller intimsfæren, være vernet mot inngrep fra det offentlige, herunder inngrep i form av rettslige begrensninger i ytringsfriheten. Dette tilsier en høy grad av ytringsfrihet innenfor privatsfæren. For det annet bør privatsfæren være skjermet mot at det offentlige og offentligheten har rett til innsyn i eller informasjon om privatlivet. For det tredje bør det være et vern mot offentliggjøring av det private. Kommisjonen mener at det ideelle ville være

om privatlivets fred fikk grunnlovsværn, og foreslår at en slik bestemmelse blir vurdert nærmere.

Hva angår *offentliggjøring av det private*, påpeker kommisjonen at trusselen ikke først og fremst kommer fra staten, men fra andre private. Kommisjonen drøfter særlig offentliggjøring av offentlige personers private forhold og offentliggjøring av private forhold i forbindelse med kriminalsaker.

Grunnloven har ingen regler som uttrykkelig verner retten til privatlivets fred. En viss beskyttelse følger av Grunnloven § 102, som blant annet innebærer at ransaking av privat bolig mv. bare kan foretas dersom det foreligger nokså bestemt mistanke om rettsbrudd av noe grovere karakter.

For øvrig gir straffeloven § 390 vern mot å "krenke[r] privatlivets fred ved å gi offentlig meddelelse om personlige eller huslige forhold". De hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen, må avveies mot hensynet til ytringsfriheten.

Privatlivets fred er beskyttet av EMK artikkel 8. Bestemmelsen retter seg først og fremst mot inngrep fra statlige myndigheter i den fysiske og psykiske integritet. Overvåking og enkelte spørsmål om misbruk ved registrering av personopplysninger faller også inn under bestemmelsen. Det er noe mer tvilsomt i hvilken utstrekning artikkel 8 første ledd gir vern mot krenkelser fra andre private. Trolig har statene en viss, begrenset forpliktelse til gjennom lovgivning og domstoler å sørge for at private ikke krenker hverandres privatliv.

Konflikten mellom privatlivets fred og ytringsfriheten opptrer ofte som et spørsmål om nasjonal lovgivning som beskytter privatlivets fred er et nødvendig inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10.

Høringsinstansene er delt i synet på den løsning kommisjonen drøfter. Mens noen er positive til kommisjonens forslag om å vurdere en grunnlovsbestemmelse om privatlivets fred, stiller andre seg skeptisk til behovet for en lovregulering som begrenser offentliggjøring av private forhold. Det anføres at et eventuelt forslag om å grunnlovsfeste privatlivets fred eventuelt må utredes grundig, slik at man ikke utelukker ytringsfriheten og informasjonsfriheten på områder som har vesentlig betydning for demokratiet.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for synspunkter på kommisjonens redegjørelse om personvernsspørsmål og offentlighet i sin alminnelighet, uten å forholde seg særskilt til forslaget om en grunnlovsbestemmelse om privatlivets fred eller andre lovforslag i denne forbindelse.

Departementet peker på den grunnleggende betydningen skillet mellom en privat og offentlig sfære har for ytringsfriheten. Departementet er enig med kommisjonen i at skillet mellom den offentlige og private sfæren må opprettholdes både på grunn av en rett til privatliv og for å opprettholde en basis for fri offentlig samtale. Dette innebærer for det første at den private sfære i omfattende grad bør være beskyttet mot reguleringer og inngrep fra det offentlige. For det andre bør privatsfæren være beskyttet mot innsyn fra det offentlige.

Departementet slutter seg til kommisjonens synspunkt om at det kanskje kan være grunn til å være strengere enn man nå er når det gjelder beskyttelse av privatlivets fred. En ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfriheten bør ikke være til hinder for dette. Dette betyr at departementet deler kommisjonens bekymring for tendensen til at beskyttelsen av privatlivet bygges ned, og at skillet mellom den private og offentlige sfære viskes ut. Samtidig er det ønskelig å bygge ned det rettslige vernet mot ærekrenkelses.

Departementet viser til at spørsmålet om rekkevidden av straffebud som i dag også rammer ytringer i privatsfæren, vil bli vurdert ved oppfølgingen av Straffelovkommisjonens utredning. Departementet varsler også at de vil komme tilbake til kommisjonens drøftelser av personopplysningslovens bestemmelser om retting og sletting av personopplysninger ved en senere evaluering av personopplysningsloven, som vil bli påbegynt i 2005.

Når det gjelder offentliggjøring av personlige forhold om offentlige personer, understreker departementet at utgangspunktet for offentlige personer er det samme som for andre personer: Offentliggjøring av det private er prinsipielt uheldig og den offentlige samtale fremmed. En offentliggjøring av det private bør bare skje i begrenset grad og ut fra det generelle behov for å tjene åpenhet og kontroll. Departementet vil tilføye at en betingelsesløs ytringsfrihet på dette området kan bidra til å heve terskelen for deltakelse i den offentlige debatt. Hensynet til en velfungerende samfunnsdebatt tilsier dessuten at den grunnlovsfestede ytringsfriheten ikke bør beskytte friheten til å publisere privatsensitive opplysninger om offentlige personer.

Det kan etter en konkret vurdering være relevant å offentliggjøre privatsensitive opplysninger som kan antas å ha innvirket på en politisk beslutning, for å belyse diskrepans mellom privat og offentlig opptreden, eller for å belyse den offentlige personens egnethet til å inneha en maktposisjon. I slike tilfeller må opplysningen kunne sies å ha allmenn interesse. Dette innebærer at offentlige personer må akseptere offentliggjøring av lojalitetsbånd eller forpliktelser som har betydning for deres habilitet. Medlemskap eller deltakelse i lukkede foreninger eller egne eller nær families eierposisjoner kan være eksempler på dette. Det vil også normalt være rettmessig å offentliggjøre at en fremtredende politiker blir etterforsket for økonomiske uregelmessigheter eller ikke betaler sine parkeringsbøter.

Spørsmålet er hvordan man skal forholde seg til tilfeller der en offentlig person er i en privat situasjon som ikke nødvendigvis må, men er egnet til å påvirke vedkommendes yrkesutøvelse, som for eksempel problemer knyttet til den nærmeste familie, alkoholmisbruk, fysisk og psykisk helse eller privatøkonomiske forhold.

Ytringsfrietskommisjonens forslag om *grunnlovsfesting av privatlivets fred* synes motivert av et ønske om å styrke alle de tre aspektene av begrepet som drøftes av kommisjonen. Departementet kan for sin del ikke se at det er avgjørende grunner for å overveie en

grunnlovsbestemmelse om privatlivets fred nå. Privatlivets fred kan sikres på hensiktsmessig måte gjennom vanlig lovgivning slik situasjonen er i dag.

Skulle det bli aktuelt med en alminnelig grunnlovsrevisjon med utvidelse av rettighetskatalogen, bør imidlertid en slik bestemmelse bli vurdert på linje med andre rettigheter.

4.2.1 Komiteens merknader

Komiteen er enig med Ytringsfrietskommisjonen og med departementet i at skillet mellom den private og den offentlige sfære har grunnleggende betydning for ytringsfriheten. Det er nødvendig å opprettholde dette skillet av to grunner: Det er viktig både å verne om den enkeltes rett til privatliv og å opprettholde en arena for fri og åpen kommunikasjon.

Komiteen støtter videre synspunktet om at en rekke av de begrensninger i ytringsfriheten som i dag retter seg både mot ytringer i den private og offentlige sfære, bør begrenses til offentlig fremsatte ytringer. Det vises her til begrensninger i ansattes ytringsfrihet, straffelovens bestemmelser om ærekrenkelses, høyforræderi mv.

Komiteen er enig i at i forholdet mellom de to sfærer skal privatsfæren fungere som et fristed for den enkelte. Flere forhold gjør det imidlertid vanskelig å fastsette klare grenser mellom de to sfærer. For eksempel må offentlige personer akseptere at bindinger eller forpliktelser som har betydning for deres habilitet, blir offentliggjort. Medlemskap i foreninger og økonomiske interesser som normalt hører privatsfæren til, kan være av betydning for vurderingen av en offentlig person, og det må aksepteres at allmennheten gjøres kjent med dette dersom slike forhold kan sies å ha betydning for deres virke. For øvrig slutter komiteen seg til de vurderinger som fremkommer i meldingen om denne problemstillingen.

Komiteen ser med bekymring på at den enkeltes rett til privatliv i stadig flere tilfeller ikke synes å bli respektert. En betingelsesløs rett til å ytre seg om andres privatliv kan bidra til å heve terskelen for deltakelse i den offentlige debatt. Dette er uheldig for demokratiet.

Komiteen har merket seg at Ytringsfrietskommisjonen foreslår å vurdere å grunnlovsfeste retten til privatlivets fred.

Komiteen mener at alle mennesker skal ha en rett til et privat domene, et sterkt vern av privatsfæren. Ytringsfrietskommisjonen formulerte det slik:

"Man kan bare utvikles som menneske ved at man har et rom der man ikke behøver å stå til ansvar for hva man gjør eller sier overfor ytre, ukjente kontrollører. Når man offentliggjør det som bør forbli privat, er det ikke bare retten til privatliv som brytes ned. Også den offentlige samtalen korrumpes. Den fungerer ikke lenger etter forutsetningen, men forfaller til sladder og pjatt."

Komiteen er enig med kommisjonen i dette. Privatsfæren bør derfor, slik komiteen ser det, være relativt beskyttet mot innsyn fra offentligheten og

mot inngrep fra det offentlige, som overvåking, uforholdsmessig inngripende etterforskningsmetoder og krenkinger av personvernet.

Men privatlivets fred er, etter komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis mening, ikke alltid synonymt med familielivets fred. Mange kvinner er blitt utsatt for vold fra samboer eller ektefelle uten at det er blitt grepet inn fra det offentlige side, og begrunnelsen har vært beskyttelse av familielivets fred.

Inngripen i den private sfære kan etter disse medlemmers syn være nødvendig for å beskytte kvinners rett til å ha et eget privat domene, til å være enkeltindivider.

Ytringsfrihetskommisjonen gikk inn for en grunnlovsbestemmelse av privatlivets fred. Disse medlemmer støtter dette forslaget, men erkjenner samtidig at mange grensedragninger rundt dette spørsmålet må belyses.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede vernet av privatlivets fred, herunder spørsmålet om mulige utforminger av en eventuell grunnlovsfesting."

4.3 Ærekrenkelseser

Ytringsfrihetskommisjonen fremmer flere konkrete forslag om endringer i reglene om ærekrenkelseser.

Kommisjonen drøfter særlig tre spørsmål:

- Delvis restaurering (gjeninnføring) av skyldkravet i Grunnloven.
- Innføring av et skille mellom fakta og vurderinger.
- Forbud mot visse sanne ærekrenkelseser.

Kommisjonen mener at dens forslag samlet sett vil innebære "et noe redusert rettslig vern mot injurier".

Departementet støtter kommisjonens grunnleggende utgangspunkter og går i hovedsak inn for å følge opp kommisjonens konkrete forslag. Reglene om ærekrenkelseser utgjør i dagens samfunn et kjernepunkt - både prinsipielt og praktisk - blant de rettslige betingelser for ytringsfriheten. Departementet slutter seg til kommisjonens forslag om å bygge ned det rettslige vernet mot ærekrenkelseser. Dermed styrkes åpenheten og den offentlige samtale.

Det vises til arbeidet med ny straffelov og en fullstendig gjennomgang av straffelovens regler om ærekrenkelseser med sikte på å få et oppdatert lovverk.

Høyesteretts praksis har i de senere år gått i retning av en styrking av ytringsfriheten på bekostning av vernet for æren. Utviklingen skyldes i første rekke EMK artikkel 10 og Den europeiske menneskerettighetsdomstols praksis i klagesaker mot Norge og andre stater. EMD har i tre saker mot Norge slått fast at norske rettsavgjørelser i ærekrenkelseser innebar krenkelseser av EMK artikkel 10.

Departementet mener at det er god grunn til å gi grunnlovsbeskyttelse for en del av de avveiningene som nå er kommet til uttrykk i rettspraksis. Departe-

mentets syn må ses i sammenheng med at straffeloven § 135 a ("rasismeparagrafen") fortsatt vil gi et særlig vern for utsatte grupper. Spørsmålet om å bygge ned det rettslige vernet mot ærekrenkelseser må videre ses i sammenheng med at departementet går inn for å beholde et relativt sterkt vern mot ytringer som krenker privatlivets fred.

Norsk rettspraksis om ærekrenkelseser har gjennomgått en betydelig utvikling i tiden rundt og etter at Ytringsfrihetskommisjonen avga sin utredning. Også i EMD har det skjedd en gradvis utvikling. Skillet mellom faktapåstander og verdivurderinger må nå anses som en del av norsk rett, og med de konsekvensene som kommisjonen tilsikter.

Departementet reiser likevel spørsmål ved om dette skillet bør gi en *grunnlovsmessig* forankring. Departementet mener at en grunnlovsbestemmelse bør gjenspeile det prinsipp at ytreren ikke bør kunne avkreves bevis for vurderingspregede påstander og rene meningsytringer for å unngå sanksjoner. Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at det kan være vanskelig i praksis å trekke noe klart skille mellom fakta og vurderinger, og at det kan være nødvendig å operere med en glideskala for kravet til sannhetsbevis, der kravet til objektivt faktisk belegg varierer med graden av verdivurderinger. Prinsipielt bør grunnlovsbestemmelsen imidlertid bygge på et slikt skille. Det vil være mindre betenkelig i forhold til de tre prinsippene å forby usanne faktiske påstander, iallfall dersom ytreren visste eller burde vite at påstanden var usann.

Spørsmålet er videre i hvilken grad det etter en ny grunnlovsbestemmelse bør være adgang til å gripe inn mot vurderingspregede ytringer. Det bør være svært begrenset adgang til å forby, og særlig straffesanksjonere, vurderinger og meningsytringer. Dette gjelder særlig for kritiske ytringer mot offentlige personer i saker av allmenn interesse. Dette følger etter departementets oppfatning av både sannhetsprinsippet, demokratihensynet og autonomiprinsippet.

Når det gjelder grunnlovsbeskyttelsen av vurderinger og meningsytringer, er departementets oppfatning at de grunnlovsmessige grensene for det tillatte bør være noe snevrere enn det Ytringsfrihetskommisjonen gir uttrykk for. Departementet mener at en ny grunnlovsbestemmelse i særskilte tilfeller, og etter en konkret avveining mot ytringsfrihetens begrunnelser, bør åpne for at det kan gripes inn mot vurderinger og meningsytringer, for eksempel fordi de er særskilt grove eller er rettet mot en privatperson i en sak uten allmenn interesse.

Departementet er enig med kommisjonen i at injurielovgivningen bør gi uttrykk for hvilke krav til faktisk forankring som stilles til ærekrenkende ytringer. Departementet slutter seg derfor til Ytringsfrihetskommisjonens og Straffelovkommisjonens anbefalinger om at det bør vurderes en eller flere nye bestemmelser om ærekrenkelseser som gjenspeiler grensen mellom fakta og vurderinger. Det vises i denne forbindelse også til arbeidet med oppfølging av NOU 1995:10 Reformen innen injurielovgivningen, som har vært stilt

i bero påvente av oppfølgingen av Ytringsfrihetskommisjonens utredning og arbeidet med ny straffelov.

Ordlyden i Grunnloven § 100 annet punktum krever at fremsettelse av "falske og ærekrenkende Beskyldninger mot nogen" i trykt skrift må skje "forsættligen" for å kunne straffes. Kravet om forsett skulle innebære at det ikke er mulig å straffe en påstand på grunn av dens usannhet dersom ytreren er aktsomt eller uaktsomt uvitende om beskyldningens usannhet. Denne grunnlovsmessige begrensningen av adgangen til å strafflegge ytringer har imidlertid vært bortfortolket i rettspraksis.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår i en spesialbestemmelse i sitt forslag til § 100 annet ledd tredje punktum en delvis restaurering (gjeninnføring) av det skyldkravet som finnes i ordlyden i den nåværende Grunnloven § 100 annet punktum:

"Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god tro."

At forslaget betegnes som en "delvis" gjeninnføring av skyldkravet, skyldes at kommisjonen ikke krever forsett, men nøyer seg med uaktsomhet for at det skal kunne gripes inn med ansvar som en følge av en påstandens usannhet. Bestemmelsen verner dermed den som i aktsom god tro fremsetter usanne påstander.

Som typiske eksempler nevner kommisjonen fengselsstraff, bøter, erstatning, mortifikasjon, oppreisning og rettighetstap. Ileggelse av saksomkostninger må antakelig også være omfattet.

Kommisjonen begrunnelse for å innføre et krav om aktsom god tro i den nye grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet, er sammensatt.

Kommisjonens forslag vil innebære en alminnelig, grunnlovsvernet regel om at aktsom god tro hos ytreren utelukker alle former for rettslig ansvar som er begrunnet i påstandens usannhet. Etter dagens lovgivning varierer skyldkravet for ulike typer rettslig ansvar.

For *straffansvar* følger det av straffeloven at man kan dømmes for å ha fremsatt en ærekrenkelse det ikke er ført sannhetsbevis for, selv om man er i aktsom god tro om sannheten. Etter forholdene kan ytreren likevel frikjennes blant annet dersom han eller hun var "pliktig eller nødsaget" til å uttale seg. Dessuten kan aktsom god tro om sannheten lede til frifinnelse ut fra en konkret vurdering basert på den alminnelige rettsstridsreservasjon. Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 annet ledd tredje punktum innebærer en viss utvidelse av friheten fra straffansvar, ettersom aktsom god tro blir en absolutt frifinnelsesgrunn, og ikke beror på en konkret vurdering.

Etter skadeserstatningsloven er det et vilkår for *erstatnings- og oppreisningsansvar* at injurianten enten har vært uaktsom, eller at vilkårene for straff er til stede. Dersom injurianten fritas for straffansvar på grunn av aktsom god tro om sannheten, vil vedkommende heller ikke kunne dømmes til å betale erstatning eller oppreisning. Konsekvensene av grunnlovsforslagets annet ledd tredje punktum vil bli de samme for erstatnings- og oppreisningsansvar som for straff.

Straffeloven § 253 oppstiller ikke noe uttrykkelig skyldkrav for å få *mortifikasjonsdom* for en ærekrenkelse. Den rettspolitiske begrunnelsen for dette er at mortifikasjon ikke er ment å ha noen infamerende funksjon overfor injurianten. Det utgjør bare en erklæring fra domstolen om at det ikke er ført bevis for at en påstand er sann. Men særlig på bakgrunn av EMK artikkel 10 har nyere rettspraksis lagt til grunn at det også ved mortifikasjon gjelder en rettsstridsreservasjon. I nyere avgjørelser har det ofte skjedd en konkretisering av rettsstridsreservasjonen gjennom en henvisning til EMK artikkel 10. Anvendelsen av rettsstridsreservasjonen har i flere tilfeller ført til at en usann påstand ikke har blitt mortifisert fordi ytreren var i aktsom god tro.

Konsekvensene for gjeldende rett må videre ses på bakgrunn av at ordlyden i forslaget ikke skiller mellom ulike ytre og ytringens tema.

Etter departementets oppfatning trekker kommisjonens henvisning til demokratiprinsippet og sannhetsprinsippet i retning av å forstå forslaget slik at det først og fremst er ment å ha betydning for publisering av ytringer av allmenn interesse. En slik tolkning følger også av henvisningen til ytringsfrihetens begrunnelser i utkastet til ny Grunnlov § 100 annet ledd første punktum. Forslagets ordlyd er likevel ikke begrenset på denne måten.

En annen følge av forslaget er at det etter kommisjonens syn vil legge visse bånd på lovgiver og domstolene ved den nærmere bestemmelsen av hvor strengt aktsomhetskravet kan være i ulike situasjoner. Kommisjonen peker på at kravet til aktsomhet "vil kunne variere med innholdet i den aktuelle påstanden og ytreren profesjonalitet og gjennomslagskraft". Det vil være opp til lovgiverne og domstolene å fastlegge det nærmere innholdet i aktsomhetsnormen på bakgrunn av bestemmelsen i ny Grunnlov § 100 annet ledd.

Flere høringsinstanser slutter seg til kommisjonens forslag. Enkelte instanser synes å stille seg positive til Ytringsfrihetskommisjonens redegjørelse for forslaget om en delvis restaurering av skyldkravet, uten å komme med noen klar konklusjon. Flere av de høringsinstanser som er positive til kommisjonens forslag, viser også til at forslaget vil bidra til opprydding og klargjøring av aktsomhetsstandarden. Enkelte høringsinstanser går imidlertid imot kommisjonens forslag, og det påpekes blant annet at en eventuell regelfesting bør skje ved endring av straffeloven enn ved grunnlovsendring.

Departementet har vurdert om det - som foreslått av Ytringsfrihetskommisjonen - er ønskelig å ta inn en særbestemmelse i Grunnloven om at ingen kan holdes ansvarlig for at en påstand er usann når den er framsatt i aktsom god tro. Departementet frarår dette, i hovedsak fordi den rettsstilstanden som Ytringsfrihetskommisjonen ønsker i mellomtiden, på grunnlag av EMK artikkel 10, langt på vei er blitt resultatet i rettspraksis, og fordi det grunnlovsforslaget departementet ellers går inn for, vil gi det ønskede vernet mot å bli ilagt reaksjoner på grunn av usannheten i en påstand.

Forslagene i Dokument nr. 12:16 (1999-2000) åpner også for å vedta en særbestemmelse som tar utgangs-

punkt i kommisjonens forslag, men som er begrenset til å gjelde rettslig ansvar i form av straff, se *alternativ 2* til annet ledd tredje punktum. Spørsmålet er om et slikt alternativ bør tilrås.

Et hovedargument for å velge en særbestemmelse som er begrenset til straff, vil være at Grunnloven ikke stenger for å beholde adgangen til å mortifisere påstander som er fremsatt i aktsom god tro, jf. også St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 22 og 45. En slik bestemmelse vil dessuten markere et prinsipp særlig for den mest inngripende sanksjonen mot ytringer, nemlig straff. Dette vil imidlertid fremstå som en spesialregulering av ett bestemt spørsmål og en bestemt reaksjonsform som bryter med opplegget i grunnlovsbestemmelsen ellers.

Departementet mener derfor at en heller ikke bør vedta en særbestemmelse i Grunnloven om at ingen kan straffes for at en påstand er usann når den er fremsatt i aktsom god tro.

Samlet tilrår departementet etter dette at annet ledd tredje punktum i kommisjonens forslag utelates. Dette innebærer at departementet tilrår *alternativ 3* til annet ledd tredje punktum.

Departementet støtter for øvrig Ytringsfrihetskommisjonens synspunkt om at skyldkravet for ulike reaksjonsformer bør fremgå av injurielovgivningen. Dette vil ivareta behovet for opprydding og klargjøring som kommisjonen påpeker. Foruten å synliggjøre og konkretisere konsekvensene av avveiningsnormen i grunnlovsbestemmelsen, vil det være mulig å fastsette strengere skyldkrav enn det minimum grunnlovsbestemmelsen krever.

Departementet viser til arbeidet med ny straffelov og varsler at de vil komme tilbake til den nærmere utforming av skyldkravet for ulike reaksjonsformer i forbindelse med en generell revisjon av injurielovgivningen.

Ærekrenkende ytringer vil som hovedregel være beskyttet av ytringsfriheten dersom de er sanne. Dette prinsippet fremgår av straffeloven § 249 nr. 1. Det er imidlertid alminnelig akseptert at ikke alle sanne ærekrenkelser er tillatt. Ordlyden i Grunnloven § 100 annet punktum er tolket innskrenkende på dette punktet.

Ytringsfrihetskommisjonen fremhever at man ikke alltid kan si sannheten om andre mennesker, selv når dette avgrenses til de opplysninger og forhold ved et menneske som tilhører den offentlige sfære. Begrunnelsen er at viderebringelse og offentliggjøring av sannheten kan være meget smertefullt og ha store konsekvenser for den det gjelder og vedkommendes pårørende. Kommisjonen mener at bestemmelsen i straffeloven § 249 nr. 2 kan opprettholdes så lenge den tolkes i lys av forslaget til ny Grunnlov § 100 annet ledd.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om dette.

Straffelovkommisjonen har foreslått å straffe "sanne ærekrenkelser" som brudd på privatlivets fred eller som hensynsløs adferd. Departementet varsler at de vil komme tilbake til spørsmålet om utformingen av injurielovgivningen også på dette punktet ved oppfølging av Straffelovkommisjonens utredning.

Straffeloven § 390 c ("fotoforbudet"), forbyr fotografering eller filmning i tre nærmere situasjoner, med mindre den som blir fotografert, samtykker. Bestemmelsen omfatter en mistenkt som er i politiets varetekt, en mistenkt eller et vitne som under etterforskning er til stede sammen med politiet, og en siktet, domfelt eller fornærmet på vei til eller fra rettsmøte i saken eller under opphold i bygningen hvor rettsmøtet holdes. Lovendringen er ikke satt i kraft, men det sist nevnte alternativet i bestemmelsen svarer i det vesentlige til gjeldende rett (domstoloven § 131 a første ledd annet punktum).

Bestemmelsen er begrunnet i prinsippet om at en person skal anses uskyldig inntil han er dømt (uskyldspresumsjonen), og i at utviklingen i mediene taler for at det er behov for sterkere vern for mistenkte eller siktede i straffesaker. For øvrig ble det dels vist til personvern hensyn, dels til at påtalemyndigheten skulle kunne tilby deltakerne etterforskning i et "medie-fritt" miljø.

Samtidig med vedtakelsen av "fotoforbudet" i straffeloven traff Stortinget 2. februar 1999 vedtak om å anmode regjeringen om å fremme forslag om "identifiseringsforbud", det vil si "forslag om nødvendige lovendringer for å sikre at navn og bilde på mistenkte, siktede eller tiltalte i straffesaker ikke blir offentliggjort. I den forbindelse bør også tilsvarende regler for vitner og fornærmede vurderes."

Ytringsfrihetskommisjonen advarer i sin utredning mot "den ytterligere uthuling av sannhetsforsvaret som ligger i identifiserings- og fotoforbudet" i Stortingets anmodningsvedtak og den vedtatte straffeloven, blant annet under henvisning til EMK artikkel 10.

Departementet viser først til at et absolutt forbud mot *fotografering og filmning i straffesaker* ikke synes forenlig med EMK artikkel 10 og Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 annet og tredje ledd, så lenge forbudet ikke gir rom for en avveining mellom hensynet til den avbildedes personvern og ytringsfriheten.

Demokratihensynet taler etter departementets syn for at man bør utvise særlig varsomhet med å gripe inn i områder som angår pressens oppgave som kontrollør og ivaretager av samfunnets behov for informasjon om politiets, påtalemyndighetens og domstolenes virksomhet. Bestemmelsen om forbud mot å fotografere en mistenkt i politiets varetekt bør derfor ikke videreføres i den form den er vedtatt.

Også ellers bør utformingen av straffeloven § 390 c vurderes på ny. Departementet tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i bestemmelsen høsten 2004.

Når det gjelder *identifisering*, peker departementet på at Ytringsfrihetskommisjonens syn vil medføre en utvidelse av identifikasjonsadgangen i forhold til gjeldende rett.

Det legges i dag til grunn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven og etter straffeprosessloven at det ikke uten videre bør være adgang til å offentliggjøre at en person er mistenkt eller på annen måte har tilknytning til et mulig lovbrudd. Dette gjelder særlig så lenge saken er under etterforskning. Etter at tiltale er tatt ut,

innebærer påtaleinstruksens bestemmelse om offentliggjøring av tiltalebeslutninger at opplysninger om hvem forfølgningen er rettet mot, blir alminnelig kjent, mens bestemmelsene i domstolloven som hovedregel medfører offentlighet under rettergangen. På dette stadiet følger det av rettspraksis at pressen vil ha rett til å referere slike opplysninger (referatprivilegiet). I den utstrekning pressen holder seg innenfor referatprivilegiet, vil den være fritatt fra straff og andre rettsfølger.

Ikke sjelden har media - eller andre interesserte - lekasjer eller andre kilder enn det offentlige til opplysninger om personer som er under strafforfølgning. Departementet kan ikke se at hensynet til ytringsfriheten tilsier at en grunnlovsbestemmelse bør medføre en større rett til å offentliggjøre slike opplysninger enn den som foreligger i dag. Ytringsfrihetens begrunnelser taler etter departementets syn for at den det gjelder etter en konkret vurdering må kunne identifiseres ved bruk av navn og bilde dersom saken har aktuell og allmenn interesse, for eksempel fordi den gjelder en offentlig person, eller fordi det dreier seg om særlig grove lovbrudd. En bør imidlertid også legge betydelig vekt på hvilket stadium saken befinner seg på, og på vedkommendes stilling i saken, det vil si om man er mistenkt, siktet, tiltalt eller domfelt. I saker som er uten allmenn interesse, vil en anonymitetsplikt neppe være i strid med ytringsfrihetens begrunnelser. Etter departementets syn innebærer dette en rimelig avveining av hensynet til allmennhetens informasjonsbehov og hensynet til vern av den enkelte.

4.3.1 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, er enig med departementet i at straffelovens bestemmelser om ærekrenkelse må revideres i tråd med Høyesteretts og Den europeiske menneskerettighetsdomstols praksis. Gjennom dette vil åpenheten og den offentlige samtale styrkes.

Dagens straffebud mot ærekrenkelser, slik de språklig fremkommer av straffeloven, kan vanskelig sies å være overensstemmende med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at lovens ordlyd så langt det lar seg gjøre skal gjenspeile den lovstridige handling. Flertallet ber derfor om at departementet fremlegger forslag for Stortinget om endring i ærekrenkelsesbestemmelsene så snart det lar seg gjøre.

En grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør etter flertallets oppfatning reflektere at det skal være svært begrenset adgang til å kreve bevis for vurderingspregede påstander og rene meningsytringer. Ytringer som inneholder usanne faktiske påstander bør imidlertid ikke ha samme beskyttelse. Flertallet vil fremheve at faktapåstander lettere kan volde skade enn rene meningsytringer og vurderinger, og mener derfor at injurielovgivningen bør gi uttrykk for hvilke krav til faktisk forankring som stilles til ærekrenkende ytringer. Injurielovgivningen bør videre inneholde nærmere retningslinjer for hvordan grensen mellom fakta og vurderinger skal trekkes.

Flertallet har merket seg at Ytringsfrihetskommissjonen synes å mene at meningsytringer eller vurderinger som er grove eller urimelige, ikke kvalifiserer til strafferettslig reaksjon. Etter flertallets oppfatning vil det ofte kunne være vanskelig for den eller de som føler seg krenket å komme til orde i den offentlige debatten for å argumentere mot urimelige meningsytringer og/eller vurderinger. En ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør derfor åpne for at det i noen grad kan gripes inn mot vurderinger og/eller meningsytringer, for eksempel fordi de er særlig grove eller rettet mot en privatperson i en sak uten allmenn interesse.

Flertallet er enig med departementet i at skyldkravet i injuriersaker bør fremgå av injurielovgivningen og ikke av Grunnloven, og tiltrer begrunnelsen som er gitt i meldingen på dette punkt.

Flertallet har merket seg at den rettstilstanden Ytringsfrihetskommissjonen ønsket å oppnå med en særbestemmelse om krav om aktsom god tro som grunnlag for rettslig ansvar, er, etter at kommissjonen avga sin utredning, langt på vei blitt resultatet i rettspraksis. Det er derfor flertallets mening at det ikke er behov for en særbestemmelse for å oppnå det ønskede resultat. Vernet for slike ytringer bør heller følge av den alminnelige avveiningsnormen. Dette sikrer vern for aktsomt godtroende ytrer der det er reelt berettiget ut fra ytringsfrihetens begrunnelser, og gir grunnlag for mer nyanserte løsninger enn kommissjonen legger opp til.

Flertallet har videre merket seg at ingen av de nordiske land eller andre europeiske land som det er naturlig å sammenlikne seg med, har en generell regel på grunnlovs nivå om aktsom god tro som frifinnelsesgrunn.

Ikke alle sanne ærekrenkelser er tillatt, jf. straffeloven § 249 nr. 2. Flertallet vil påpeke at formidling og offentliggjøring av sannheten i visse tilfeller kan være en stor belastning og ha betydelige konsekvenser for den det gjelder og vedkommendes pårørende. Etter flertallets mening er det derfor hensiktsmessig at den nye bestemmelsen i Grunnloven om ytringsfrihet gjør det mulig å videreføre dagens praksis som tilsier at en sann ærekrenkelse kan være ulovlig dersom det ikke foreligger noen aktverdige grunn for å fremsette ytringen.

Flertallet har merket seg at et generelt og absolutt forbud mot identifikasjon av anmeldte, siktede og/eller tiltalte ved bruk av bilde, og som ikke åpner for en avveining av avbildedes interesser opp mot ytringsfriheten, ikke synes forenlig med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10 og Den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis. Et slikt forbud vil trolig også stride mot ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet, og bestemmelsen om forbud mot å fotografere en mistenkt i politiets varetekt bør derfor ikke videreføres i den form den er vedtatt. På denne bakgrunn imøteser flertallet departementets forslag til ny straffelov § 390 c.

Flertallet vil imidlertid presisere at det generelt ikke er ønskelig med en større adgang til å identifisere anmeldte, siktede og/eller tiltalte i straffesaker enn det

som følger av gjeldende regelverk. Flertallet er likevel av den oppfatning at identifikasjon ved bruk av navn og bilde ut fra ytringsfrihetens begrunnelser må kunne finne sted dersom saken har aktuell og allmenn interesse. Det bør også legges betydelig vekt på hvilket stadium saken befinner seg på og på vedkommendes stilling i saken, det vil si om man er mistenkt, siktet, tiltalt eller domfelt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vil understreke at adgangen til å fremsette vurderinger og fortolkninger av virkeligheten vil være sentralt for den enkeltes mulighet til å kunne forbedre sine oppfatninger om seg selv og andre, og derved bidra til individets frie meningsdannelse. Disse medlemmer deler Ytringsfrihetskommisjonens bekymring for at strenge injuriregler vil kunne virke dempende på hva den enkelte kan og tør si, og at dette igjen kan svekke åpenheten i den offentlige debatt. En nedbygging av det rettslige vern mot ærekrenkelser vil bidra til å styrke åpenheten og den offentlige samtale.

Disse medlemmer viser til at Høyesteretts praksis de siste årene har gått i retning av å styrke ytringsfriheten på bekostning av vernet for æren. Dette er også en utvikling i tråd med EMDs praksis.

Det er bred enighet om viktigheten av at injurielovgivningen gir uttrykk for hvilke krav til faktisk forankring som skal stilles til ærekrenkende ytringer. Disse medlemmer forutsetter derfor at Regjeringen tar de nødvendige initiativ til å vurdere eventuelle endringer i injurielovgivningen.

Disse medlemmer slutter seg til Ytringsfrihetskommisjonens forslag til Grunnloven § 100 annet ledd, tredje punktum, om å innføre et krav om aktsom god tro som grunnlag for rettslig ansvar. Selve grunnlaget for aktsomhetsnormen vil måtte fastsettes av domstolene all den tid kravet til aktsomhet vil kunne variere med innholdet i den aktuelle påstand og yrerens profesjonalitet og gjennomslagskraft.

Disse medlemmer vil understreke at bestemmelser i andre lover som omhandler viktige spørsmål som regulering av fotografering og filming, identifisering av mistenkte mv. bør gjennomgås med tanke på en tidsmessig utforming innen grunnlovens rammer og forutsetter at Regjeringen iverksetter slik gjennomgang.

4.4 Blasfemiske ytringer

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår å oppheve bestemmelsen om blasfemi i straffeloven § 142, og anbefaler at uttrykket "trosbekjennelse" fjernes fra straffeloven § 135 a. Kommisjonen anser dette som nødvendige endringer dersom dens grunnlovsforslag blir vedtatt.

Den alminnelige bestemmelsen om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 gir vern for ytringsfriheten på det religiøse området. I tillegg bestemmer Grunnloven § 2 første ledd at "Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse". Bestemmelsen er ikke ment å skulle forby ethvert inngrep i den religiøse ytringsfriheten.

Det går klart frem både av forarbeidene og av rettspraksis at religionsfriheten må underlegges visse begrensninger.

Etter straffeloven § 142 ("blasfemiparagrafen"), er det straffbart i ord eller handling offentlig å forhåne eller på en krenkende eller sårende måte å vise ringeakt for "nogen trosbekjennelse hvis utøvelse her i riket er tillatt eller noget lovlig her bestående religionssamfunds troselærdommer eller gudsdyrkelse". Med "trosbekjennelse" menes religiøse trossannheter og alt som anses religiøst hellig eller dyrebart innen det aktuelle religionssamfunn. Saklig kritikk av troselærdommer eller ateistiske ytringer som sådanne er ikke straffbart.

Blasfemiparagrafen vernet opprinnelig bare statsreligionen. I 1934 ble den utvidet til å gjelde alle religioner som er lovlige i Norge. Ved en lovendring i 1973 ble påtalen etter straffeloven § 142 gjort betinget av at allmenne hensyn krever det, se § 142 annet ledd.

Blasfemi har i den vestlige verden utviklet seg fra å være en forbrytelse mot staten til å bli en krenkelse av den troende.

Denne endringen av blasfemiparagrafen har medført at den har fått et mer subjektivt preg enn tidligere; noe som har gjort det vanskeligere å avgjøre hva som skal anses som blasfemi.

Blasfemiparagrafen har vært omtalt som en "sovende" paragraf. Den siste straffesaken etter § 142 ble reist mot Arnulf Øverland i 1933. Saken endte med frifinnelse. Fra flere hold er det påpekt at bestemmelsen kan tenkes å få ny aktualitet. Dette henger blant annet sammen med fremveksten av et flerkulturelt Norge og at bestemmelsen nå omfatter alle religionssamfunn. Straffeloven § 142 er foreslått opphevet av Straffelovkommisjonen.

Også straffeloven § 135 a kan gi vern mot blasfemiske ytringer. Bestemmelsen gir imidlertid også vern mot diskriminering på grunn av "trosbekjennelse". Forbudet retter seg mot ytringer som blir fremsatt offentlig eller på annen måte spres for allmennheten. Det omfatter både "uttalelse" og "annen meddelelse" og rammer derfor både muntlige og skriftlige utsagn og andre uttrykksformer, for eksempel bruk av bilder.

Mens § 142 antas å beskytte den enkeltes religiøse følelser, beskytter § 135 a en person eller en folkegruppe mot forhånelser mv. på grunn av deres trosbekjennelse. Det foreligger ingen avgjørende rettspraksis om grensen mellom bestemmelsenes virkefelt, og det kan reises spørsmål om § 142 i dag i praksis går lenger i beskyttelsen enn det som følger av § 135 a.

Straffelovens bestemmelser om skadeverk og ordensforstyrrelser kan også ramme handlinger som er rettet mot kirkebygg og andre bygg av religiøs betydning.

Justisdepartementet viser til at EMD i to saker om tolkningen av EMK artikkel 10 har akseptert nasjonale bestemmelser om forbud mot blasfemiske ytringer.

Verken Sverige, Frankrike eller USA har straffebestemmelser om blasfemi. Danmark har en slik bestemmelse. Bare riksadvokaten kan reise tiltale, og bestemmelsen har ikke vært brukt siden 1938. Tyskland, Østerrike, England og Canada har blasfemibestemmelser, men av noe mer begrenset omfang enn den norske.

Høringsinstansene er delt i synet på Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å oppheve blasfemiparagrafen. De høyringsinstansene som er negative til forslaget, trekker særlig fram bestemmelsens symbolverdi og hensynet til menneskers religiøse følelser. Flere av de høyringsinstansene som stiller seg positive til kommisjonens forslag, legger vekt på at bestemmelsen om ærekrenkelser, samt §§ 135 a og 140 om oppfordring til iverksettelse av straffbare handlinger, vil komme til anvendelse på blasfemiske ytringer, og at behovet for straffeloven § 142 derfor vil være lite.

Departementet reiser spørsmålet om en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør gi rom for å beholde en bestemmelse som straffeloven § 142 og om bestemmelsen i så fall bør opprettholdes.

En rekke ytringer som kan karakteriseres som blasfemiske, må anses som ytringer om politiske forhold i vid forstand, og ligger følgelig i ytringsfrihetens kjerneområde. Religiøse spørsmål spiller en stor rolle i den offentlige debatt, både nasjonalt og internasjonalt. Blasfemiske ytringer vil derfor ofte falle inn under det særlige vern for politiske ytringer. Det kreves følgelig tungtveiende grunner for å forby blasfemiske ytringer. Den opprinnelige begrunnelsen for blasfemiforbudet har falt bort, og en må nå se bestemmelsen som et vern om den enkeltes religiøse følelser.

Departementet mener i likhet med Ytringsfrihetskommisjonen at den mest effektive måten å møte blasfemiske ytringer på, normalt er med gode motargumenter i en fri og åpen meningsutveksling. Intoleranse og manglende respekt kan i mange tilfeller bunne nettopp i mangel på kunnskap om den aktuelle trosretningen. En åpen offentlig debatt med rom for kritikk av og refleksjon rundt religiøse spørsmål vil normalt være det beste midlet for å bøte på en slik situasjon.

Kritikk på religiøst grunnlag kan ha karakter av krenkelse både av enkeltpersoner eller grupper og mot religionen som sådan. Det første situasjonen vil rammes av straffeloven § 135 a, mens den andre situasjonen rammes av straffeloven § 142. Straffeloven § 142 må i dag anses å verne den enkeltes religiøse følelser, selv om den formelt gir en beskyttelse mot kritikk av religionen som sådan. Departementets syn er at det både ved krenkelse av en gruppe eller person og ved angrep på religionen som sådan kan finnes ytringer som er så kvalifisert krenkende, og at de kan ha slike negative virkninger for dem som rammes, at de bør kunne rammes med straff.

Departementet anfører at det er vanskelig å se at hensynet til dem som føler seg krenket gjør seg gjeldende med mindre styrke når det er religion som sådan som angripes. På den annen side bør ikke terskelen for å straffe være lavere når angrepet direkte er rettet mot religionen som sådan i stedet for mot enkeltpersoner eller en gruppe personer. Med en slik terskel for å gripe inn mot ytringer av blasfemisk karakter vil bestemmelsen etter departementets mening ikke legge noen demper på muligheten til å føre en debatt om alle religioner, også ved uttalelser som kan oppleves som sjokkerende, fornærmende og foruroligende.

Departementet legger i sin vurdering vekt på bestemmelsens symbolverdi og hensynet til menneskers religiøse følelser, og at disse begrunnelsene kan aktualiseres på grunn av fremveksten av nye religiøse grupper i det flerkulturelle Norge. Bestemmelsen kan gi et visst vern mot de mest forsimplede og forrående uttrykk og uttrykksformer i det offentlige rom, idet det etter departementets syn finnes blasfemiske ytringer som ikke eller i meget beskjeden grad kan sies å bidra til de prosessene ytringsfriheten skal verne.

Departementet er etter dette kommet til at en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør gi rom for å beholde straffeloven § 142, og at bestemmelsen ikke bør oppheves.

Når det gjelder spørsmålet om å ta ut alternativet "trobskjennelse" fra straffeloven § 135 a, viser departementet til at Norge er forpliktet av FN-konvensjonen om sivile politiske rettigheter artikkel 20 nr. 2 til å forby ytringer som oppfordrer til diskriminering, fiendtlige handlinger eller voldelige handlinger på religiøst grunnlag. Dersom alternativet "trobskjennelse" blir fjernet fra straffeloven § 135 a, er det etter departementets oppfatning tvilsomt om norsk rett kan sies å oppfylle denne forpliktelsen.

Det kan etter departementets oppfatning ikke utelukkes at en blasfemisk ytring i det konkrete tilfelle fremstår som så forrående at ytringen kan anses å undergrave det demokratiske prinsipp om menneskers likeverd, uten at ytringen faller inn under alternativene "rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse". Hensynet til ytringsfrihet må anses tilstrekkelig vernet dersom straffeloven § 135 a fortsatt tolkes slik at den bare rammer krenkende ytringer av mer kvalifisert art.

Departementet mener på denne bakgrunn at en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke bør stenge for å beholde alternativet "trobskjennelse" i straffeloven § 135 a. Departementet varsler at de vil komme tilbake til spørsmålet om begrepet "trobskjennelse" bør erstattes med "religion", eventuelt "religion og livssyn" i forbindelse med oppfølgingen av forslaget om ny lov mot etnisk diskriminering, og nøyer seg derfor med å bemerke at en slik terminologisk justering vil fjerne eventuelle assosiasjoner til protestantismen. Når det gjelder kommisjonens syn om at bestemmelsen ikke må kunne forstås slik at den kan svekke retten til fri og åpen religions- og kulturkritikk, viser departementet til at Høyesteretts praktisering av bestemmelsen viser at det er rom for slik kritikk. Slik bør det være også i fremtiden.

4.4.1 *Komiteens merknader*

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti vil fremheve at retten til å si hva man mener og retten til usensurert informasjon, er en forutsetning for demokratiet. Men det er ingen menneskerett å krenke eller håne andres religiøse følelsesliv.

Det er viktig for disse medlemmer å påpeke at enkeltpersoners religiøse tro kan være forbundet med dype følelser og være avgjørende for identitet og egenverd. Når religionen hånes, kan det oppleves av troende

som et angrep på deres dypeste identitet. Slike ytringer bidrar etter disse medlemmers oppfatning ikke til oppfyllelse av de prinsipper som ytringsfriheten er ment å verne.

Etter 11. september 2001 har blant annet flere muslimske barn opplevd økt mobbing og hets. Mye tyder dessuten på at antisemittismen er på fremvekst i Europa. Religiøs diskriminering og religiøst begrunnet hets må etter disse medlemmers oppfatning sies å være en økende samfunnsutfordring. I en slik virkelighet vil etter disse medlemmers oppfatning en oppheving av forbudet mot blasfemi være uheldig.

Disse medlemmer er kjent med at blasfemiparagrafen ikke har vært prøvd i domstolene de seneste årene. Det betyr imidlertid ikke at den har vært uten betydning. Bestemmelsen er etter disse medlemmers oppfatning en etisk referanseramme som har vært med på å forme både samfunnsutviklingen og samfunnsdebatten.

Et forbud mot blasfemi er en beskyttelse av den troende, ikke av de ulike religioner som sådan. Disse medlemmer vil presisere at forbudet mot blasfemi er generelt - det gir troende av alle trosretninger en beskyttelse mot å bli tråkket på. Et slikt vern er det etter disse medlemmers mening fortsatt behov for.

Disse medlemmer mener at blasfemiparagrafen, jf. straffeloven § 142, signaliserer respekt for ulikhet og mangfold. Disse medlemmer synes derfor det er positivt at departementet foreslår en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet som gir rom for å beholde blasfemiforbudet.

Disse medlemmer er videre enige med departementet i at grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet ikke bør stenge for å beholde alternativet "trosbekjennelse" i straffeloven § 135 a. Det vises i denne forbindelse til disse medlemmers utfyllende merknader til § 135 a nedenfor.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at den såkalte blasfemiparagrafen, straffelovens § 142, historisk sett var en bestemmelse med røtter i det gamle samfunn der statsreligionen var et av fundamentene for staten. Paragrafen setter en begrensning på ytringsfriheten begrunnet i offentlige interesser og er ingen bestemmelse som sikrer personvern.

I vår tid er spørsmål om tro og religion mer og mer blitt et personlig forhold. Et angrep på utslag av religionen vil trolig ikke i samme grad som tidligere kunne oppfattes som et angrep på de felles verdier som er nødvendige for samfunnsstrukturen, men mer som et angrep på enkeltindividens religiøse følelser og verdighet.

Disse medlemmer viser til at særlig krenkende ytringer av religiøs karakter som enkeltpersoner utsettes for, vil rammes av de alminnelige bestemmelser om ærekrenkelse eller hatefulle ytringer.

Disse medlemmer har merket seg flertallets henvisning til hets av muslimer og fremvekst av antisemittisme og vil understreke de avgrensingsproblemer man står overfor ved anvendelse av bestemmelsen. Fra et fundamentalistisk ståsted vil nesten enhver kritikk

med religion som utgangspunkt, kunne anses som blasfemi. Videre vil ukjente religioner kunne fremstå som så fremmedartede at kritikk lett vil oppfattes som forhånende.

Disse medlemmer slutter seg til Ytringsfrihetsskommissjonens påpeking av at vi på vei inn i et flerkulturelt samfunn vil få vår toleranseevne satt på prøve. Det vi trenger er ikke en innskjerping av reaksjoner og sanksjoner mot påstått blasfemi, men derimot en mer omfattende og opplyst religionskritikk i full offentlighet.

Debatt om religiøse spørsmål, så vel som andre viktige forhold, hører hjemme i det offentlige rom.

Disse medlemmer vil understreke at retten til å kritisere er en grunnleggende forutsetning for et åpent samfunn. Historien viser at kritikk av utslag av religioner har vært et sentralt virkemiddel for å sikre kvinnefrigjøring og likestilling. Blasfemibeskyldninger har i stor utstrekning vært benyttet i undertrykkende hensikt.

Disse medlemmer viser også til at verken Sverige, Frankrike eller USA har noen blasfemibestemmelse.

Disse medlemmer støtter på dette grunnlag Ytringsfrihetsskommissjonens forslag om å fjerne bestemmelsen i straffeloven § 142.

4.5 Rasistiske og andre hatefulle ytringer

Ytringsfrihetsskommissjonen foreslår "en revisjon" av straffeloven § 135 a. Forslagene går i retning av å utvide ytringsfriheten på dette området. Revisjonen fremstår som en nødvendig følge av at kommissjonens grunnlovsforslag vedtas. I NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering er det også fremsatt forslag til endringer av straffeloven § 135 a, stort sett med sikte på å skjerpe det vernet bestemmelsen gir mot rasistiske og andre hatefulle ytringer.

Straffeloven § 135 a oppstiller flere vilkår for at noen skal kunne dømmes. Det må foreligge en "uttalelse eller annen meddelelse". "Uttalelse" omfatter både muntlige og skriftlige utsagn. "Annen meddelelse" dekker andre uttrykksformer, som for eksempel bilder. I 2003 ble bestemmelsen endret for å presisere at bruk av symboler kan være en form for meddelelse som rammes. Hvorvidt bruken av symboler er straffbar, vil avhenge av om de øvrige vilkår i bestemmelsen er oppfylt.

Meddelelsen må være fremsatt offentlig eller på annen måte spredd blant allmennheten. Ytringer i private samtaler rammes bare hvis utsagnet spres blant allmennheten, for eksempel gjennom gjentatte private samtaler, og denne spredningen omfattes av gjerningspersonens forsett.

Videre må meddelelsen diskriminere en person eller en gruppe av personer ut fra nærmere nevnte kriterier: trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning. For så vidt er det for snevert bare å tale om "rasismeparagrafen".

Ikke enhver ytring som diskriminerer noen ut fra de nevnte kriterier rammes av § 135 a. Ytringen må true, forhåne eller utsette for hat, forfølgelse eller ringeakt.

En helt sentral begrensning følger dessuten av rettspraksis: Bestemmelsen må tolkes og anvendes med Grunnloven § 100 som bakgrunn og rettesnor, slik at bare kvalifisert krenkende ytringer rammes. På grunn av forholdet til Grunnloven § 100 kan det også være noe usikkert hvor langt lovgiverne kan gå i å skjerpe straffeloven § 135 a på visse punkter, for eksempel når det gjelder prinsipper for hvordan diskriminerende utsagn må tolkes, skyldkravet og adgangen til å straffe for eksempel media som videreformidler diskriminerende utsagn i tilfeller der den opprinnelige ytreren kan straffes.

Diskriminerende og hatefulle ytringer kan også tenkes rammet av andre straffebud, dels de alminnelige reglene om ærekrenkelser, dels av straffeloven § 390 a, som setter straff for "den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred". Mens § 135 a tar sikte på å verne samfunnet som helhet mot spredning av rasisme gjennom offentlig fremsatte ytringer, er § 390 a en bestemmelse som verner den enkeltes fred.

Rasediskriminerende og andre hatefulle ytringer er i utgangspunktet vernet av ytringsfrihetsbestemmelsen i EMK artikkel 10 nr. 1. Konvensjonspraksis viser imidlertid at rasediskriminerende ytringer nyter et beskjedent vern etter artikkel 10.

Justisdepartementet redegjør i stortingsmeldingen nærmere for Norges internasjonale forpliktelser på området. Etter departementets syn ligger straffeloven § 135 a, slik den er praktisert av Høyesterett, innenfor det handlingsrom som folkeretten overlater til nasjonale myndigheter.

Enkelte høringsinstanser uttrykker generell skepsis overfor å svekke det vernet mot rasistiske ytringer som straffeloven § 135 a gir. Det blir også påpekt at bestemmelsen i dag praktiseres strengt og anvendes sjelden, og at det derfor er uheldig og unødvendig å gi signaler om en enda mer forsiktig bruk.

Andre høringsinstanser uttrykker generell støtte til kommisjonens standpunkt om at man på dette punkt ikke bør gå lenger i norsk lovgivning i retning av strafferettslige sanksjoner ved diskriminerende ytringer enn det som er et allment godtatt internasjonalt minimum.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om kommisjonens forslag om å fjerne ordet "ringeakt" fra § 135 a.

I NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering foreslår Holgersen-utvalget en ny lov mot etnisk diskriminering og enkelte endringer i blant annet straffeloven §§ 135 a og 349 a. Utredningen har vært på høring med frist 1. februar 2003, og Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å legge frem odelsingsproposisjon høsten 2004.

Departementet reiser spørsmålet om hvor langt en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør gi adgang til å strafflegge diskriminerende ytringer rettet mot de gruppene som i dag er regnet opp i straffeloven § 135 a. Hensynet til ytringsfriheten må her avveies mot utsatte minoriteters behov for vern mot slike ytringer.

Departementet mener at det under en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør være rom for skjer-

ping av vernet mot diskriminerende og hatefulle ytringer.

Det bør for det første være adgang til å straffe personer som utsetter andre for kvalifisert krenkende utsagn utenfor den private sfære. Det må gjelde selv om bare et fåtall personer er til stede - til og med om det bare gjelder ytreren og en utenforstående - og bør omfatte tilfeller der det blir fremsatt ytringer på åpen gate, på skolen, i en idrettshall eller liknende.

Departementet mener videre at det innenfor rammen av en ny ytringsfrihetsbestemmelse bør være rom for en skjerping av skyldkravet, ut fra hensynet til et mer effektivt vern av de gruppene som er omfattet av straffeloven § 135 a. Et krav om grov uaktsomhet innebærer i denne sammenheng ingen urimelig innskrenkning av ytringsfriheten.

Departementet legger til grunn at det i Norge er bred enighet om at det er grunn til å bekjempe diskriminerende og hatefulle holdninger og handlinger. Spørsmålet er hvor langt en bør kunne gå i å forby og eventuelt strafflegge ytringer for å oppnå dette, der ytringene ikke med rimelighet kan sies å være handlingsutløsende.

Departementet slutter seg i hovedsak til kommisjonens prinsipielle synspunkter. Skjerping av straffeloven § 135 a kan gjøre det vanskeligere å få for eksempel høyreekstremister til å konkretisere reelle konsekvenser av sin politikk. Dermed kan debatten bli hevet opp på et slagordpreget plan og bli tilslørt. Så langt det er mulig, bør diskriminerende holdninger bekjempes ved at de uønskede ytringene kommer til uttrykk offentlig og imøtegås. Som Ytringsfrihetskommisjonen selv fremhever, har den renselsesprosessen som er et hovedargument for ytringsfrihet også på dette området, sine begrensninger i praksis. Hvor langt begrensningene strekker seg, er det vanskelig å ha sikre meninger om. En har her med kompliserte samfunnsprosesser å gjøre.

En særlig begrensning ved bruk av straff som sanksjon mot rasistiske ytringer, er ulike rettsikkerhetsgarantier, som legalitetsprinsippet og prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Temaet for en straffesak er en strafferettslig bedømmelse av den enkelte tiltaltes forhold, og ikke for eksempel om det er ønskelig å markere samfunnets avsky mot den generelle atferden til en gruppe rasister. En frifinnende straffedom kan av enkelte bli misforstått i retning av at samfunnet aksepterer de holdningene som kommer til uttrykk gjennom rasistiske ytringer.

Ytringer med rasistisk innhold og andre diskriminerende ytringer kan undergrave det demokratiske prinsippet om menneskers likeverd. Det kan derfor synes mindre betenkkelig å gripe inn mot rasistiske ytringer enn andre ytringer. Argumentet må likevel brukes med stor forsiktighet.

Departementet mener en ny grunnlovsbestemmelse må gi et visst rom for å skjerpe vernet mot diskriminerende og hatefulle ytringer. Departementet mener at den avveining i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser som Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag anviser, gir et slikt rom.

I NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering er det foreslått å utvide virkeområdet for § 135 a slik at det ikke bare rammer ytringer som fremsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, men også ytringer uttalt i andres, foruten de(n) krenkedes, nærvær. Departementet har prinsipielle innvendinger mot forslaget slik det er utformet. Å straffe rene meningsytringer er i seg selv et alvorlig inngrep overfor den enkelte. Skillet mellom det private og offentlige rom er grunnleggende, og bestemmelsen i straffeloven § 135 a bør fortsatt bygge på dette skillet.

Departementet tar ikke sikte på å foreslå å senke terskelen for innholdet i de ytringene som skal være forbudt, men i stedet å foreslå en justering av lovbestemmelsens virkeområde med det siktemål å fange opp situasjoner som kan sies å være like straffverdige som dem som i dag rammes. Samtidig bør det understrekes at også på dette området må det skje en avveining mellom de kryssende interessene.

Departementet vil gå inn for å lempe skyldkravet i straffeloven § 135 a slik at også grovt uaktsomme overtredelser kan straffes. Hensynet til vern av de utsatte gruppene taler for at en tillater en slik løsning. Grov uaktsomhet er et strengt krav, slik at det bare blir spørsmål om å ramme visse tilfeller der ytreren utviser en ganske stor grad av hensynsløshet.

4.5.1 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, har merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen ønsker å redusere minoritetenes lovmessige vern mot rasistisk motiverte ytringer for å sikre en utvidet ytringsfrihet gjennom en revisjon av den såkalte rasismeparagrafen, straffeloven § 135 a. Flertallet viser imidlertid til at Norge gjennom ratifisering av FNs rasediskrimineringskonvensjon har forpliktet seg til å ha et lovforankret vern mot rasisme. Flertallet merker seg på denne bakgrunn at henholdsvis retten til frie ytringer og minoriteters rett til fravær av rasistisk hets er rettigheter som begge nyter menneskerettslig vern.

Flertallet har merket seg at den såkalte rasismeparagrafen, jf. straffeloven § 135 a, fra politisk hold har blitt lagt til grunn som et viktig vern mot kvalifisert hatefulle og truende uttalelser overfor minoriteter. Flertallet har imidlertid merket seg at anvendelsen av denne i rettspraksis ikke nødvendigvis har samsvart med det Stortinget i sin tid forutsatte. Flertallet er av den oppfatning at det i utgangspunktet fortsatt bør være slik at diskriminerende holdninger så langt det er mulig bør bekjempes ved at de uønskede holdningene kommer til uttrykk offentlig og imøtegås. Flertallet viser til at det kan eksistere en ubalanse i maktforhold mellom dem som deltar på den offentlige arena og dem som rammes av rasistiske uttalelser. Flertallet viser videre til at flere av de som rammes har liten reell adgang til offentligheten. Flertallet viser i denne sammenheng eksempelvis til debatten om tiltak innen utdanning og helse overfor samer, kvener, sigøynere og reisende som i stor grad foregikk uten at gruppen selv

kom til orde i mediene. Flertallet viser til at den offentlige debatt den gang ikke fungerte som et vern mot det samfunnet i dag har erkjent var alvorlige overgrep. Flertallet er av den oppfatning at dette gir grunn til ettertanke. Flertallet viser i denne sammenheng til at det i dagens Norge er betydelige utfordringer knyttet til det faktum at barn og unge med minoritetsbakgrunn rammes ekstra hardt av rasistiske ytringer. Tilsvarende gjelder for unge homofile og for unge religiøst troende. Flertallet viser i denne sammenheng blant annet til NOVA Rapport 1/99 "Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn" som viste at nærmere 25 pst. av de homofile som deltok i undersøkelsen gikk med selvmordstanker eller også forsøkte å ta sitt eget liv.

En offentlig debatt er etter flertallets mening heller ikke egnet til å reparere en skade som er påført et enkeltmenneske eller en gruppe av mennesker. Flertallet har merket seg at grensene for hva folk tillater seg å si har endret seg i den senere tid. Kampen for likeverd overskygges eksempelvis langt på vei av fokus på økt innvandring og integreringsutfordringer. Flertallet viser videre til at mange religiøst troende utsettes for krenkende uttalelser om deres tro og verdivalg, samt at det fortsatt er slik at enkelte grupperinger i samfunnet hetser homofiles livsførsel. I dette klimaet er det etter flertallets oppfatning viktig at straffeloven § 135 a setter nødvendige grenser for kvalifisert krenkende uttalelser som hetser minoritetene. Flertallet understreker i denne sammenheng at terskelen for hva som kan regnes som kvalifisert krenkende uttalelser i rettspraksis kan synes noe høy.

Etter flertallets oppfatning er det på denne bakgrunn positivt at departementet foreslår en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet som gir rom for en viss skjerping av vernet mot diskriminerende og hatefulle ytringer, samt varsler konkrete forslag til ny utforming av straffeloven § 135 a hvor bl.a. skyldkravet skjerpes med sikte på mer effektivt vern av rasistiske ytringer. Flertallet imøteser departementets konkrete forslag til ny utforming av straffeloven § 135 a, og slutter seg til det som sies i meldingen om hvordan den nye bestemmelsen tenkes utformet.

Flertallet er av den oppfatning at Regjeringen ved den varslede lovrevisjonen av § 135 a bør vurdere om ordet "trosretning" kan erstattes med "religion og livssyn".

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vil understreke viktigheten av at diskriminerende holdninger så langt som mulig bør søkes tilbakevist og diskutert i det offentlige rom. Å skulle bekjempe en holdning som ikke kommer til uttrykk er ytterst vanskelig. Bare ved å imøtegå rasistiske og diskriminerende påstander i offentlighet danner man grunnlag for forståelse og innsikt.

Disse medlemmer viser til Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å endre straffelovens 135 a. Dagens bestemmelse definerer forskjellige grupper som skal vernes mot nedsettende eller forhånende uttalelser. Etter kommisjonens syn kan det være aktuelt å

endre paragrafen slik at bestemmelsen regulerer ærekrenkelser rettet mot medfødte biologiske eller kulturelt nedarvede sosio-kulturelle karakteristika.

Disse medlemmer viser til at en opprømsing av ulike grupper lett kan bli ufullstendig og føre til at andre grupper uteglemmes. For eksempel er funksjonshemmede gitt et slikt vern i andre land, mens denne gruppen ikke omfattes av de norske bestemmelsene. Disse medlemmer anser Ytringsfrihetskommisjonens tilnærming om å la medfødte biologiske og sosio-kulturelle forhold være kriterier for paragrafens anvendelse som fornuftig, og har merket seg at kommisjonen anser en slik løsning å være i overensstemmelse med det internasjonale regelverks minimum. Det anses videre å være en allment godtatt forutsetning at en slik bestemmelse, også ved en innskrenket fortolkning, ikke vil komme i strid med hensynet til ytringsfriheten.

På denne bakgrunn vil disse medlemmer anbefale en revisjon av straffeloven § 135 a basert på Ytringsfrihetskommisjonens vurderinger.

4.6 Pornografiske ytringer

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår å endre den alminnelige definisjonen av pornografi i straffeloven § 204, slik at den ikke lenger omfatter skildringer av "alminnelig seksuell aktivitet". Kommisjonen mener en slik oppmykning er en nødvendig følge om dens grunnlovsforslag blir vedtatt.

Kommisjonen mener en liberalisering av pornografi-definisjonen kan kombineres med et utstillingsforbud, slik at man kan ta hensyn til mennesker som ikke ønsker å bli utsatt for kjønnslige skildringer i hverdagen. Kommisjonen mener med dette å ivareta de kryssende hensyn: De som ønsker pornografi, får lettere tilgang, samtidig som risikoen for ufrivillig å bli eksponert for pornografi ikke vil øke.

Det kan være noe usikkert hvor langt Grunnloven § 100 i dag beskytter adgangen til å fremsette pornografiske ytringer. Bestemmelsen er benyttet som tolkingsmoment ved anvendelse av pornografidefinisjonen i noen saker, jf. Rt. 1958 s. 479 (Mykle-saken), men spørsmålet om bestemmelsens grenser har ikke kommet på spissen for Høyesterett. Noen saker om utuktige skrifter har endt med domfellelse, jf. særlig Rt. 1959 s. 431 (Sexus) og Rt. 1967 s. 1502 (Uten en tråd).

Straffeloven § 204 setter straff for ulike former for befatning med pornografisk materiale. Som pornografi regnes "kjønnslige skildringer som virker støtende eller på annen måte er egnet til å virke menneskelig nedverdiggende eller forrående, herunder kjønnslige skildringer hvor det gjøres bruk av barn, lik, dyr, vold og tvang." Kjønnslige skildringer som må anses forsvarlige ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller liknende formål, faller utenfor pornografidefinisjonen. Formuleringen kom inn ved lov 11. august 2000 nr. 76. Bestemmelsen rammer ikke det å bringe i stand private forestillinger med pornografisk innhold, eller det å produsere, kjøpe, besitte eller innføre pornografi til eget bruk. For barnepornografi gjelder det imidlertid et totalforbud mot enhver befatning med

slikt materiale. Det går likevel en nedre grense mot tilfeller der en under surfing på Internett støter på materiale som vedkommende ikke lette etter eller forventet å se.

Bestemmelsene i § 204 gjelder ikke for film eller videogram som er forhåndskontrollert og deretter godkjent av Statens filmtilsyn for fremvisning og omsetning i næring. Dette har sammenheng med at en av filmsensurens oppgaver nettopp er å luke vekk pornografiske bilder.

Definisjonen av hva som regnes som pornografi, svarer i det alt vesentlige til det som gjaldt før revisjonen av straffelovens regler om seksuallovbrudd i 2000, og er ikke ment som noen liberalisering, jf. Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) s. 98, der departementet tok avstand fra Seksuallovbruddutvalgets forslag om liberalisering i NOU 1997:23.

Hva som isolert sett er en "kjønnslig skildring", vil i de fleste tilfeller være rimelig klart. Hvorvidt den kjønnslige skildringen er pornografisk, er derimot vanskeligere å fastslå. Praktisk sett synes det avgjørende kriterium å være om ytringen anses "støtende". Bestemmelsen er en rettslig standard som viser til de til enhver tid rådende moral- og rettsoppfatninger i samfunnet.

Etter legaldefinisjonen i § 204 regnes kjønnslige skildringer hvor det er gjort bruk av barn, lik, dyr, vold og tvang alltid som pornografiske.

På denne bakgrunn står man overfor to typer kjønnslige ytringer; de lovlige som faller utenfor definisjonen (ikke pornografi) og de som faller innenfor definisjonen (pornografi), og som derfor i en rekke sammenhenger er ulovlige.

Etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b kan Statens medieforvaltning forby videresending i kabelnett av fjernsynskanaler som sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov.

Pornografiske ytringer er som utgangspunkt beskyttet av EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Praksis fra EMD viser imidlertid at dagens norske lovgivning ligger innenfor den adgangen til å gjøre inngrep i ytringsfriheten som EMK artikkel 10 nr. 2 tillater.

Både Sverige, Danmark og Finland har restriktive regler med hensyn til barnepornografi. Utover dette er pornografilovgivningen mer liberal enn i Norge. Det er for eksempel ikke forbudt å utbre skildringer av "alminnelig seksuell aktivitet".

Den mer liberale lovgivningen er imidlertid supplert med utstillingsforbud og forbud mot spredning av pornografiske bilder i form av utsendelse i posten til personer som ikke har bestilt materialet. Skildringer av "alminnelig seksuell aktivitet" vil etter omstendighetene kunne rammes av både utstillings- og spredningsforbudene.

Flere av høringsinstansene er negative eller skeptiske til Ytringsfrihetskommisjonens anbefaling om å endre definisjonen av pornografi i straffeloven.

Etter departementets vurdering er det ikke ønskelig å vedta en grunnlovsbestemmelse som låser fremtidige stortingsflertall til en liberalisering av dagens lovgivning om pornografiske skildringer etter de linjer

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår. Spørsmålet om en slik liberalisering og eventuell senere innstramning bør være et rettspolitisk, og ikke et konstitusjonelt spørsmål.

Ved den nærmere vurderingen av grunnlovsspørsmålet bør en skille mellom den rent kommersielle pornografien uten kunstneriske ambisjoner, og andre kjønnslige skildringer med kunstneriske kvaliteter.

Den kommersielle pornografien uten kunstneriske ambisjoner faller utenfor det en med rimelighet kan kalle politiske ytringer. Departementet kan vanskelig se at slike skildringer i nevneverdig grad bidrar til de politiske prosessene i samfunnet. Dette gjelder selv om det meste av denne pornografien slik den i dag fremstår, kan sies å gi uttrykk for en bestemt ideologi eller et bestemt syn på forholdet mellom kvinner og menn.

En innskrenkning av retten til å sende og å motta pornografiske ytringer griper isolert sett inn i individets frie meningsdannelse. Inngrepet er imidlertid begrenset ved at adgangen til å sende og å motta kjønnslige skildringer, herunder skildringer av alminnelig seksuell aktivitet mellom voksne, som må anses forsvarlige ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller liknende formål, bør være beskyttet av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. Tilsvarende vil sannhetsargumentet i begrenset utstrekning bli skadelidende dersom en utelater grunnlovsbeskyttelse for den rent kommersielle pornografien.

Ved den avveiningen som må skje, bør det dessuten legges vekt på at de uheldige virkningene av den typiske kommersielle pornografien, både sett på individnivå og i et samfunnsmessig perspektiv, er større.

Departementet antar at en rekke former for grov pornografi kan øke risikoen for ulovlige handlinger. Det er derfor absolutt påkrevd å kunne forby kjønnslige skildringer der det gjøres bruk av barn, lik, dyr, vold og tvang.

Når det gjelder skildringer av alminnelig seksuell aktivitet mellom voksne som vises til et voksent publikum, legger departementet til grunn at det ikke er påvist noen klar sammenheng mellom tilgang til slike skildringer og ulovlige handlinger utført av seerne, for eksempel vold eller seksuelle overgrep.

Etter departementets syn kan en imidlertid ikke overse det faktum at deler av pornografibransjen i dag er knyttet til handel med kvinner og barn. I mange tilfeller presser bransjen kvinner og barn til å delta mot sin vilje. Mange aktører er også sterkt rusavhengige. Økt tilgang til filmer mv. vil etter departementets syn bidra til å støtte opp om denne skadelige virksomheten. Så langt en ser et behov for å bekjempe ondet ved å gripe inn mot pornografiske ytringer, vil det etter departementets syn være vanskelig å skille etter hvilken konkret forbindelse pornografien har til slik virksomhet.

I et samfunn der en rekke personer ønsker tilgang til det aktuelle materialet, kan det ses på som prinsipielt problematisk å nekte disse personene tilgang til dette under henvisning til at flertallet ikke liker det synet på moral og sedelighet som disse skildringene gir uttrykk for. Men friheten til å motta pornografiske ytringer

eller skildringer kan ikke så godt forankres i ytringsfrihetens begrunnelser som når det gjelder kognitive ytringer.

Departementet finner det klart ut fra en samlet vurdering av pornografisens mulige skadefølger og verdi i forhold til ytringsfrihetens begrunnelser at en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke bør stenge for å beholde dagens rettsstilstand når det gjelder reguleringen av pornografiske ytringer.

Departementet ønsker heller ikke å legge frem noe forslag om lovendring i straffeloven § 204 i den retning som Ytringsfrihetskommisjonen går inn for. Dette innebærer at det, på samme måten som i dag, må være opp til domstolene å trekke grensen for hva som regnes som pornografi under hensynstaken til de til enhver tid rådende moral- og rettsoppfatninger i samfunnet.

4.6.1 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, er enig med departementet i at det ikke er ønskelig å vedta en grunnlovsbestemmelse som låser fremtidige stortingsflertall til en liberalisering av pornografilovgivningen i tråd med Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger. Flertallet mener at spørsmålet om fremtidige endringer i pornografilovgivningen bør være et rettspolitisk og ikke et konstitusjonelt spørsmål.

Flertallet vil peke på at den kommersielle pornografien uten kunstneriske ambisjoner faller utenfor det en med rimelighet kan kalle politiske ytringer. Videre kan flertallet vanskelig se at friheten til å motta pornografiske ytringer eller skildringer kan forankres i ytringsfrihetens begrunnelser.

Pornografiske skildringer kan etter flertallets oppfatning ha en uheldig påvirkning, både på samfunnet generelt og på den enkelte bruker av slikt materiale. Særlig bekymringsfullt er den negative påvirkningen pornografien kan ha på unge mennesker som ikke har en ferdig utviklet identitet og selvforståelse. Flertallet viser for øvrig til meldingens drøfting av denne problemstillingen.

For flertallet er det vanskelig å se positive verdier og effekter av økt tilgang til pornografi. Pornografi er i stor grad beskrivelser av seksuelle handlinger totalt løst fra et etisk og sosialt ansvar. Ukritisk forbruk av pornografi kan derfor bidra til undergraving og uthuling av fellesverdier som samfunnet trenger og har rett til å beskytte. En liberalisering av pornografilovgivningen vil kunne være et galt signal å gi i et samfunn der det offentlige rom allerede er betydelig preget av kommersiell utnyttning av seksualitet. Flertallet har merket seg at Regjeringen legger opp til at dagens bestemmelser om pornografi skal stå fast og slutter seg til dette.

Flertallet vil videre fremheve at deler av pornografibransjen er knyttet til handel med kvinner og barn. I mange tilfeller presser bransjen kvinner og barn til å delta i produksjon av pornografisk materiale mot sin vilje. Mange aktører er dessuten sterkt rusavhengige.

Disse forhold tilsier etter flertallets oppfatning at grensen for tillatt pornografi ikke bør senkes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti er i mot liberalisering av pornologivinga fordi porno representerer grove uttrykk for undertrykking av kvinner og barn. Globalt har pornoindustrien ekspandert sterkt i løpet av 1990-tallet og legger grunnlaget for økt handel med kvinner og barn. Liberalisering av pornologivinga kan derfor føre til videre ekspansjon av pornomarkedet og til å legge flere kvinner og barn i pornoindustriens lenker.

Den mest effektive konsekvens av dagens pornografilovgivning er etter komiteens flertalls, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkepartis oppfatning at den motvirker fremvekst av en nasjonal pornoindustri og et markedsføringsapparat for pornografi på norsk jord.

Flertallet slutter seg til departementets vurdering av at det på samme måte som i dag må være opp til domstolene å trekke grensen for hva som regnes som pornografi under hensyntaken til de til enhver tid rådende moral- og rettsoppfatninger i samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til at forbud mot pornografi på samme måte som andre innskrenkninger i ytringsfriheten, må oppfylle kriteriene som innebærer at inngrepet må la seg forsvare "holdt op imod ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse."

Disse medlemmer viser til at pornografien som ytring angår den frie meningsdannelse og at dagens bestemmelser griper inn i denne. Dette betyr ikke at man tar stilling til om det er ønskelig eller nødvendig at slike ytringer inngår i den meningsdannende prosess, men at man aksepterer at mange mennesker ønsker tilgang på slike ytringer.

Disse medlemmer er av den mening at pornografibegrepet bør omdefineres og slutter seg til Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å endre den alminnelige definisjonen av pornografi i straffelovens § 204, slik at den ikke lenger omfatter skildringer av "alminnelig seksuell aktivitet." Disse medlemmer er enige med kommisjonen i at denne liberaliseringen bør kombineres med et utstillingsforbud. En endring vil gi dem som ønsker pornografi lettere tilgang, samtidig som det tas hensyn til dem som ikke ønsker å bli utsatt for slike skildringer i hverdagen. Forbudet mot seksuelle aktiviteter rettet mot barn, dyr osv. opprettholdes.

Etter disse medlemmers syn bør grensen mot lovlig og ulovlig pornografi knyttes opp mot skadefølg betraktninger og ikke rene moral- og sedelighetshensyn.

Disse medlemmer kan vanskelig se hvilke grunner som taler for at Norge skal ha strengere bestemmelser på dette området enn våre naboland og anser en endring etter disse linjer som hensiktsmessig.

4.7 Grove voldsskildringer

Ytringsfrihetskommisjonen mener at dagens forbud mot grove voldsskildringer i straffeloven § 382 kan videreføres i uendret stand dersom kommisjonens grunnlovsforslag blir vedtatt.

Ved lov 11. juni 1982 nr. 50 ble bestemmelsen om grove voldsskildringer gjeninnført i straffeloven. Bakgrunnen var den eksplosive økningen i tilgangen på videofilmer med grove voldsskildringer. Straffeloven § 382 setter straff mot ulike former for befatning med film, videogram eller liknende der det i underholdningsøyemed er gjort utilbørlig bruk av grove voldsskildringer.

Forbudet er begrunnet i en antakelse om at det foreligger en sammenheng mellom vold i billedmediene og det faktiske omfanget av vold i samfunnet, selv om de nærmere sammenhengene er usikre.

Straffeloven § 382 rammer blant annet utgivelse, spredning gjennom salg og utleie og offentlig fremvisning og også fjernsynssending og fremvisning i filmklubber. Forbudet rammer derimot ikke istandbringelser av private fremvisninger eller det å kjøpe, besitte eller innføre grove voldsskildringer til eget bruk. Det rammer heller ikke den som bare har deltatt i den tekniske tilrettelegging av fjernsynssending.

Bare "grove" voldsskildringer rammes av forbudet. Både kravet om utilbørlighet og kriteriet "underholdningsøyemed" viser at det legges avgjørende vekt på selve bruken av voldshandlingen, og ikke på dens karakter i seg selv. Det er primært den spekulative utnyttelse av interessen for vold som underholdning som rammes. Voldsskildringer knyttet til for eksempel krigsreportasjer, vitenskap og historie faller således utenfor forbudet. Kriteriet "utilbørlig" innebærer at det må foretas en helhetsvurdering der det blant annet legges vekt på skildringens grovhet, om skildringen er langvarig og om det brukes nærbilder.

Forbudet omfatter ikke film eller videogram som er forhåndskontrollert og deretter godkjent av Statens filmtilsyn for fremvisning og omsetning i næring. Det eksisterer i dag ingen alminnelige regler om aldersgrense for konsum av filmer, video og dataspill med grove voldsskildringer.

Voldsskildringer vil være beskyttet som ytringer etter EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Det finnes ingen praksis fra EMD som omhandler grove voldsskildringer. Intensiteten i ytringsfrihetsvernet må likevel anses lav for skildringer som har et rent underholdningsformål. Det må antas at prøvingsintensiteten vil øke betraktelig hvis det er tale om filmatiske voldsskildringer som ledd i en samfunnskritisk film. Dagens praktisering av straffeloven § 382 skaper etter departementets syn ikke problemer i forhold til EMK artikkel 10.

Ytringsfrihetskommisjonen mener at dens forslag til grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke er til hinder for å videreføre i uendret stand dagens forbud mot grove voldsskildringer i underholdningsøyemed.

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, slutter seg til kommisjonens standpunkt om at det bør være mulig å videreføre straffeloven § 382 i uendret stand.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at forbudet i straffeloven § 382 ikke utgjør noe stort ytringsfrihetsproblem i praksis. Departementet mener at en i forhold til ytringsfriheten bør legge til grunn et føre-vår-prinsipp, iallfall så lenge et forbud er begrenset av kriteriet "i underholdningsøyemed". Departementet legger også til grunn at det etter en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør være rom for en viss skjerping av dagens forbud mot å utbre film, videogram eller liknende der det i underholdningsøyemed er gjort utilbørlig bruk av voldsskildringer. En eventuell innskjerping på dette punktet vil i meget liten grad gripe inn i de prosessene ytringsfriheten skal verne: sannhetssøkingen, demokratiet og individets frie meningsdannelse.

Departementet understreker også at kommisjonens forslag åpner for aldersgrenser ved kjøp og leie av voldelige videofilmer og dataspill, i tillegg til regler om forbud mot å overlate materiale med grove voldsskildringer til personer under 18 år.

4.7.1 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen mener at forbudet i straffeloven § 382 ikke utgjør noe stort ytringsfrihetsproblem i praksis, og at kommisjonen legger til grunn at dens forslag til grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke er til hinder for å videreføre i uhindret stand dagens forbud mot grove voldsskildringer i underholdningsøyemed, jf. straffeloven § 382.

Komiteen viser til at Stortinget har vedtatt å endre paragraf 382 om grove voldsskildringer slik at paragrafen ikke gjelder for fremvisning i regi av ikke-kommersiell filmklubb og når fremvisningen skjer utenfor næring og etter tillatelse fra stedlig politi (jf. Innst. O nr. 62 (2003-2004)).

Komiteen har videre merket seg at kommisjonens forslag åpner for aldersgrenser ved kjøp av voldelige videofilmer og dataspill, i tillegg til regler om forbud mot å overlate materiale med grove voldsskildringer til personer under 18 år.

4.8 Kommersielle ytringer

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår at kommersielle ytringer skal være omfattet av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. En kommersiell ytring (reklame) defineres av kommisjonen som "en ytring med det formål å få i stand en økonomisk transaksjon."

Etter kommisjonens syn vil dens forslag innebære at dagens forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame i markedsføringsloven § 1 annet ledd er problematisk. Dessuten bør det særlige forbudet mot kringkastingsreklame rettet mot barn i kringkastingsloven § 3-1 annet ledd vurderes nærmere.

Det kan være tvil om hvorvidt Grunnloven § 100 i dag i det hele tatt gir noen beskyttelse til rent kommersielle ytringer. På den annen side synes det klart at Grunnloven § 100 gir en viss beskyttelse for kommersielle ytringer som er ledd i samfunnsdebatten. Det vises til Rt. 1995 s. 1903 sammenholdt med Rt. 1997

s. 846; begge sakene gjaldt forbudet mot prissamarbeid i konkurranseloven.

Norsk lovgivning inneholder i dag en rekke reguleringer av reklame og kommersielle ytringer. Reguleringer retter seg for eksempel mot visse typer varer, plassering av reklamen, reklame i bestemte medier eller mot reklamens innhold.

Kommersielle ytringer faller inn under vernet etter både EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Intensiteten i denne beskyttelsen er lavere enn ytringer i saker av allmenn interesse. Begrensninger i kommersielle ytringer anses ikke for å være så tungtveiende inngrep i ytringsfriheten som begrensninger i ytringer om spørsmål av allmenn interesse. Dagens norske lovgivning om kommersiell reklame har ikke vært antatt å skape problemer i forhold til våre internasjonale forpliktelser knyttet til ytringsfriheten.

EØS-avtalen inneholder bestemmelser av betydning for adgangen til å forby kommersielle ytringer.

I land som Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, Frankrike, Sør-Afrika og USA har kommersielle ytringer konstitusjonelt vern. Vernet er imidlertid begrenset. I de fleste landene, for eksempel Finland og Danmark, følger begrensningene av vanlig lov. Ingen av de nevnte landene har et absolutt vern av kommersielle ytringer. I USA godtas for eksempel reguleringer av innholdet av reklamen for å hindre falske/misvisende uttalelser og illegale transaksjoner. Det konstitusjonelle vernet i USA er heller ikke til hinder for å regulere reklame for å ivareta viktige offentlige målsettinger.

Flertallet av høringsinstansene mener at kommersielle ytringer bør vernes, og er enige i kommisjonens vurdering av at ikke alle kommersielle ytringer bør ha like sterkt vern.

Flere av høringsinstansene peker på en stadig økende sammenblanding av kommersielle ytringer og andre typer ytringer.

Departementet reiser spørsmål om kommersielle ytringer bør være omfattet av virkeområdet for en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. En mellomløsning er, slik departementet ser det, at en lar de kommersielle ytringene være omfattet av en ny grunnlovsbestemmelse, men slik at de gis et svakt vern.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at de informative sidene ved reklame har en nødvendig funksjon i markedsøkonomien. Ut over dette vil grunnlovsvern for kommersielle ytringer ha liten betydning for inngrepsadgangen på dette området. Det kan for det første ikke utledes noe særskilt vern om den kommersielle ytringsfrihet av demokratisynspunktet, siden det ikke har særlig betydning for demokratiet at det fremsettes ytringer som har til formål å "selge" et produkt eller en tjeneste. Argumentasjonen bak sannhetsprinsippet treffer heller ikke når det gjelder påstander om at det produkt som det reklameres for, innehar de påståtte egenskaper. Reklame har gjerne en form som gjør det lite hensiktsmessig å spørre om eller komme frem til om ytringene er "sanne" eller ikke. Siden reklame vanligvis er profittmotivert, taler heller ikke selvtutfoldelsesprinsippet for noen utstrakt beskyttelse av kommersielle ytringer. Til dette kommer, som

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker, at den form for manipulasjon og appell til det ubevisste som ofte preger slike ytringer lett kan komme "i strid med ytringsfrihetens begrunnelser, som alle søker bevisstgjøring og klarhet".

En grunnlovsbestemmelse som verner kommersielle ytringer, kan skape tvil om adgangen til å gripe inn mot reklame som ut fra samfunnets interesser anses som skadelig. Hovedfunksjonen til kommersielle ytringer knytter seg til deres betydning for næringsvirksomhet, og departementet mener at de derfor ikke bør omfattes av en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet som er motivert i andre forhold. Formen for markedsføring er et spørsmål om rammebetingelsene for næringsvirksomhet, og bør ikke primært ses på som et ytringsfrihetsspørsmål. Departementet mener at slike spørsmål innebærer avveininger som bør gjøres på lovnivå av lovgivende myndigheter, ikke avveininger som til syvende og sist bør ligge til domstolene (med grunnlovsendring som et alternativ dersom utfallet skulle bli at ytringsfriheten gikk foran).

For eksempel anser departementet det klart at det ikke bør kunne reises grunnlovsmessig tvil om dagens forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame. På samme måte bør det ikke kunne reises tvil på grunnlag av ytringsfrihetsargumenter mot kringkastingslovens forbud mot reklame rettet mot barn.

Også når det gjelder dagens forbud mot reklame for alkohol og tobakk, kan kommisjonens premisser reise tvil om hva en grunnlovsbestemmelse som omfatter kommersielle ytringer, vil føre til. Kommisjonens begrunnelse for å akseptere disse forbudene er at "det kan påvises med tilstrekkelig sannsynlighet at slik reklame vil gi økt forbruk av alkohol og tobakk og dermed økte alkoholskader og tobakkskader".

Andre eksempler på reklameforbud eller begrensninger som det ikke bør kunne reises tvil om, gjelder reklame som diskriminerer på grunnlag av etnisitet eller motvirker bærekraftig utvikling.

En mulig innvending mot å utelukke kommersielle ytringer fra grunnlovsvern er at det kan være vanskelig å trekke grensen mot andre ytringer.

De lovtekniske innvendingene som kommisjonen peker på er løst ved at det er mulig å velge et grunnlovsalternativ som uttrykkelig unntar kommersielle ytringer. Departementets syn er at kommersielle ytringer utgjør en gruppe ytringer som relativt enkelt kan skilles fra andre ytringer ut fra den spesielle funksjon de tjener. Dessuten er det tale om en kategori ytringer der *utgangspunktet* er at de i beskjeden grad bidrar til å fremme de prosessene ytringsfriheten er ment å beskytte. Dette siste skiller dem fra mange andre kategorier ytringer.

Departementet legger endelig vekt på at eventuelle forbud mot kommersielle ytringer ikke hindrer noen i å fremme sitt budskap utenfor den rent kommersielle konteksten. Departementet er for eksempel enig med kommisjonen i at et generelt forbud mot å spre ytringer i strid med likeverdet mellom kjønnene ville være en uakseptabel begrensning i ytringsfriheten.

Departementets konklusjon er at kommersielle ytringer bør falle utenom virkeområdet for en ny grunnlovs-

bestemmelse om ytringsfrihet. For ordens skyld bemerkes at dette selvsagt ikke er til hinder for en lovgivning som i vid utstrekning tillater kommersielle ytringer.

4.8.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, slutter seg til Regjeringens syn om at kommersielle ytringer bør kunne begrenses uten at ytringsfriheten rokkes av den grunn. Hensynene bak ytringsfriheten, nemlig sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse, er etter flertallets oppfatning lite aktuelle for rene kommersielle ytringer. Tvert imot kan kommersielle ytringer hindre bevisstgjøring og klarhet med sin manipulerende form og stereotype fremstilling av virkeligheten. Flertallet slutter seg til Regjeringens oppfatning om at kommersielle ytringer utgjør en gruppe ytringer som relativt enkelt kan skilles fra andre ytringer ut fra den spesielle funksjon de tjener.

Ytringsfrihetskommisjonen fremhever at den ved å la kommersielle ytringer være omfattet av en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet, ikke derved har sagt noe om styrken av grunnlovsvernet. Etter en gjennomgang av de forskjellige sider av problemkomplekset, konkluderer kommisjonen med at det også etter en slik grunnlovsbestemmelse om det er nødvendig eller ønskelig vil kunne foretas begrensninger i kommersielle ytringer.

Kommisjonen gjennomgår noen av de sentrale reklameforbudene i dagens lovverk, f.eks. reklameforbudet mot alkohol og tobakk, og mener at disse forbudene vil kunne opprettholdes også etter vedtagelsen av en ny grunnlovsbestemmelse som også omfatter kommersielle ytringer. Dagens forbud mot kjønnsdiskriminerende reklame i markedsføringsloven § 1 annet ledd vil etter kommisjonens syn kunne bli problematisk ut fra kommisjonens forslag, kommisjonen mener også at det særlige forbudet mot kringkastingsreklame rettet mot barn i kringkastingsloven § 3-1 annet ledd måtte vurderes nærmere.

Flertallet har merket seg at Regjeringen har valgt en annen innfallsvinkel enn Ytringsfrihetskommisjonen. Regjeringen anbefaler et grunnlovsalternativ som uttrykkelig overlater vernet av kommersielle ytringer til vanlig lov, men understreker samtidig at dette ikke er til hinder for en lovgivning som i vid utstrekning tillater kommersielle ytringer.

Etter flertallets oppfatning vil de praktiske konsekvenser av forskjellen mellom Ytringsfrihetskommisjonens og Regjeringens måter å behandle spørsmålet om kommersielle ytringer på være liten. Uansett hvilket alternativ som velges, vil det store volum av kommersielle ytringer fortsette som tidligere, samtidig som begge alternativer også vil åpne for regulering av eller forbud mot kommersielle ytringer på områder hvor myndighetene måtte finne det nødvendig.

Flertallet viser likevel til at et vern mot denne type reklame kan bli vanskelig å praktisere dersom en ny grunnlovsbestemmelse ikke unntar kommersielle ytringer slik Regjeringen foreslår. Flertallet henviser i den sammenheng til NOU 1999:27 s. 156 der

kommisjonen mener at forbudene mot kjønnsdiskriminerende reklame og mot reklame mot barn i TV kan være problematiske og bør vurderes nærmere dersom kommisjonens grunnlovsforslag får tilslutning.

Etter flertallets oppfatning er det uansett hvilket alternativ til § 100 Stortinget måtte velge, klart at de kommersielle ytringer har et svakere vern og at det således uansett ikke bør kunne reises grunnlovsmessig tvil om de eksisterende forbud og inngrep. For eksempel er det klart at forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame skal kunne videreføres både med og uten et eksplisitt unntak for grunnlovsvernet for kommersielle ytringer.

På samme måte bør det ikke kunne reises tvil på grunnlag av ytringsfrihetsargumenter mot kringkastingslovens forbud mot reklame rettet mot barn. Tilsvarende må det være anledning til å innføre andre begrensninger på reklame mot barn og unge, for eksempel i forbindelse med at Nyborg-utvalget (NOU 2001:6 Oppvekst med prislapp?) skal følges opp videre.

Andre eksempler på reklameforbud eller begrensninger på reklame som det etter flertallets syn ikke bør kunne reises tvil om grunnlovsmessigheten av, gjelder alkoholreklame, tobakksreklame, reklame som diskriminerer på grunnlag av etnisk tilhørighet, eller reklame som er villedende, for eksempel om produkters effekter på miljø og bærekraftig utvikling.

Når flertallet går inn for en løsning som overlater reguleringen av kommersielle ytringer til vanlig lov, er det fordi flertallet ikke ønsker å skape unødig tvil og usikkerhet om adgangen til å gripe inn mot reklame som ut fra samfunnets interesser anses som skadelig. Flertallet viser videre til at formen for markedsføring er et spørsmål om rammebetingelsene for næringsvirksomhet, og at det således ikke primært bør ses på som et ytringsfrihetsspørsmål. Flertallet mener at slike spørsmål innebærer avveininger som bør gjøres på lovnivå av lovgivende myndigheter. Dersom kommersielle ytringer gis et direkte vern i Grunnloven, vil det i prinsippet være opp til domstolene å gjøre de aktuelle avveiningene, og dette er ikke en løsning flertallet ønsker for denne typen saker.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg at Regjeringen går inn for et grunnlovsalternativ som uttrykkelig unntar kommersielle ytringer fra virkeområdet for en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. På dette området har Regjeringen valgt en annen løsning enn Ytringsfrihetskommisjonen, som gikk inn for at også kommersielle ytringer burde omfattes av grunnlovsvernet. Ytringsfriheten viste bl.a. til at kommersielle ytringer omfattes av Den europeiske menneskerettskonvensjons (EMKs) artikkel 10, og at det ville være lovteknisk uheldig om kommersielle ytringer skulle utelates fra grunnlovsbestemmelsen. Det finnes også en rekke grensetilfeller der det kan være uklart om man står overfor kommersielle ytringer eller ikke.

Ytringsfrihetskommisjonen fremhever at den ved å la kommersielle ytringer være omfattet av en grunnlovs-

bestemmelse om ytringsfrihet, ikke derved har sagt noe om styrken av grunnlovsvernet. Etter en gjennomgang av de forskjellige sider av problemkomplekset, konkluderer kommisjonen med at det også etter en slik grunnlovsbestemmelse om nødvendig og/eller ønskelig vil kunne foretas begrensninger i kommersielle ytringer. Kommisjonen gjennomgår noen av de sentrale reklameforbudene i dagens lovverk, f.eks. reklameforbudet mot alkohol og tobakk, og mener at disse forbudene vil kunne opprettholdes også etter vedtagelsen av en ny grunnlovsbestemmelse som også omfatter kommersielle ytringer.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen har valgt en annen innfallsvinkel enn Ytringsfrihetskommisjonen. Regjeringen har valgt et grunnlovsalternativ som uttrykkelig unntar kommersielle ytringer, men understreker samtidig at dette selvsagt ikke er til hinder for en lovgivning som i vid utstrekning tillater kommersielle ytringer. Disse medlemmer er likevel kommet til at Regjeringens forslag om et uttrykkelig unntak for kommersielle ytringer kan gi inntrykk av en mer restriktiv holdning enn det egentlig er dekning for, og at det er best i overensstemmelse med et bredt ønske om en videst mulig ytringsfrihet å følge Ytringsfrihetskommisjonen på dette punkt. Disse medlemmer vil derfor gå imot samtlige alternativer som unntar kommersielle ytringer fra grunnlovsbestemmelsens virkeområde.

4.9 Reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn

Ytringsfrihetskommisjonens flertall foreslår at kringkastingslovens generelle forbud mot å sende reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn endres. Det samme gjelder forbudet for tekst-TV.

Et klart flertall i kommisjonen mener en slik endring er en nødvendig følge av kommisjonens grunnlovsforslag. Et mindretall i kommisjonen mener at en endring ikke er nødvendig som følge av vedtakelse av kommisjonens grunnlovsforslag. Noen i dette mindretallet mener likevel at en lovendring er ønskelig.

Hele kommisjonen aksepterer at omfanget av reklamen for livssyn og politiske budskap kan reguleres nærmere, for eksempel ved regler om omfang og tidspunkt for den "politiske reklame".

Det nåværende forbudet mot politisk reklame ble vedtatt ved lov 25. juni 1999 nr. 51. Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd lyder:

"Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder også tekstfjernsyn."

Departementet redegjør for internasjonale forpliktelser på området, herunder to dommer fra EMD om reklame for en dyrevernorganisasjon og reklame for livssyn. Det foreligger ingen avgjørelse fra EMD som drøfter holdbarheten av et forbud mot reklame for politiske partier. Departementets syn er at et slikt forbud vil være forenlig med EMK artikkel 10.

En grunnlovsbestemmelse bør ikke være til hinder for å opprettholde dagens forbud mot politisk reklame. Det må dessuten legges vekt på at Stortinget har ment at ordningen er nødvendig, og at en rekke land har liknende forbud som det norske.

Justisdepartementet redegjør i stortingsmeldingen nærmere for andre lands lovgivning. Reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting er med enkelte variasjoner, blant annet med hensyn til hvilke selskaper som omfattes, forbudt i *Sverige, Danmark, Storbritannia, Irland, Tyskland, Frankrike, Sveits og Spania*. Noen av disse landene har også forbud mot betalt politisk reklame i trykt skrift de siste tre månedene før valg (Frankrike). Etter den svenske radio- og TV-lagen (1996:844) skal det ikke sendes annonser for politiske eller religiøse formål eller interessed spørsmål i arbeidslivet. Etter dansk lov om radio- og fjernsynsvirksomhet (lovbekendtgørelse nr. 138, 19. februar 1998) kan det ikke reklameres for økonomiske interessegrupper og religiøse eller politiske overbevisninger i fjernsyn, men slik reklame er tillatt i radio.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om reklame for livssyn og politiske budskap, støttet kommisjonens forslag.

Etter departementets syn bør en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke være til hinder for at kringkastingslovens forbud mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn opprettholdes i sin nåværende form. Departementet legger avgjørende vekt på at lovgiverne kan ha rettspolitisk gode grunner for å holde fast ved dagens forbud, særlig når det gjelder partipolitisk reklame.

Etter departementets syn er det grunn til å se spørsmålet om politisk reklame i fjernsyn mer som et spørsmål om rammene for den demokratiske beslutningsprosess enn som et tradisjonelt og individrettet ytringsfrihetsspørsmål. Det gjelder særlig partipolitisk reklame. Dette taler for at Stortinget bør ha betydelig frihet til å velge ordning gjennom lovgivning. Forbud mot reklame angående livssyn eller politisk reklame må ses i sammenheng med de muligheter som ellers finnes til å fremme et slikt budskap, enten gjennom reklame i andre medier eller på annen måte. Avgjørende bør være at ytreren har mulighet til å komme til orde på en måte som er praktisk gjennomførbar og tilstrekkelig effektiv for ytreren - både når det gjelder budskap og publikum. Dette krever ikke nødvendigvis at ytreren står fritt til å velge medium og kommunikasjonsform innenfor dette mediet dersom det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for å forby reklame i dette mediet. De politiske partiene har ulike fora der det er lagt særlig til rette for at de kan drive valgkamp.

To hensyn er avgjørende for at en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke bør avskjære muligheten for å opprettholde dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap.

Det første er hensynet til demokratisk likhet, det vil si at de kapitalsterkes ytringsmulighet bør begrenses for å styrke andres ytringsmulighet.

Departementet peker på at hensynet til demokratisk likhet etter omstendighetene kan tenkes å begrunne

visse begrensninger i adgangen til å reklamere for livssyn og politiske budskap også i andre medier enn fjernsyn. Utviklingen i USA kan tyde på at muligheten for å reklamere for politiske synspunkter i fjernsyn har bidratt til at økonomisk styrke har blitt stadig mer avgjørende for den politiske beslutningsprosess. De grep som foreløpig er foretatt for å reversere denne utviklingen, retter seg imidlertid ikke bare mot fjernsynsreklame, men mot reklame i alle medier.

Det andre argumentet er knyttet til særtrekk ved fjernsynet som medium og den betydningen dette har for den politiske debatten. Fjernsyn fremstår som et medium med særlig sterk påvirkningskraft. På det generelle planet kan ikke det faktum at et medium er særlig effektivt, brukes som argument for forbud eller begrensninger. Tvert imot vil dette bidra til å fremheve betydningen av fjernsyn som et medium ytreren bør ha tilgang til. På den annen side vil den særlige påvirkningskraften som ligger i fjernsynsmediet, kunne forsterke eventuelle uheldige eller skadelige sider ved visse ytringer. Så langt en aksepterer at det er tale om uheldige virkninger som det er legitimt å begrense, vil fjernsynsmediets særlige gjennomslagskraft etter departementets syn prinsipielt åpne for særlige begrensninger. Forbud begrenset til et bestemt medium kan dermed fremstå som nødvendig. Når EMD har argumentert med at et forbud begrenset til et bestemt medium ikke virker særlig nødvendig, betyr dette ikke mer enn at en begrensning i kun ett medium krever en særlig forklaring.

Departementet er enig med det mindretallet i Ytringsfrihetskommisjonen som peker på at politisk reklame (og reklame for livssyn) i vekslende grad og på forskjellige måter vil kunne falle inn under kategorien av ytringer som representerer en krenkelse av individets frie meningsdannelse ved at ytringene er manipulerende. Etter departementets vurdering er det en fare for at dette hensynet gjør seg gjeldende med særlig styrke ved reklame i fjernsynsmediet. Denne faren forsterkes ved at reklamen, fordi den er kjøpt av en part, ofte fremstår som ensidig. Departementet mener at det foreligger såpass stor usikkerhet knyttet til virkningene av å tillate politisk reklame i fjernsyn sammenlignet med dagens rettslige situasjon, at en grunnlovsbestemmelse ikke bør binde den fremtidige utvikling på dette punkt til en bestemt løsning. Det samme gjelder i forhold til reklame for livssyn.

I forhold til reklame for livssyn legger departementet en viss vekt på at slik reklame særlig i fjernsyn kan fremstå som invaderende på et område som angår personlige følelser. Det må her legges vekt på at de fleste ikke aktivt oppsøker reklamen. Det kan tenkes innvendt mot et forbud begrenset til fjernsyn at dette innebærer en forskjellsbehandling av ulike medier. Etter departementets syn har et slikt argument begrenset vekt i en ytringsfrihetssammenheng. Det blir dessuten for snevert i et slikt perspektiv kun å ta i betraktning ett enkelt element i reguleringen av rammebetingelsene for det aktuelle mediet og de som ønsker å ytre seg gjennom det.

Departementets syn er at hensynet til EMK artikkel 10 i denne sammenheng ikke er noe selvstendig argument når det gjelder spørsmålet om hva som bør følge av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet.

Når departementet - gjennom lovendring - går inn for å oppheve dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, er det ut fra følgende betraktninger:

De uheldige virkningene av slik reklame kan et godt stykke på vei begrenses ved nærmere reguleringer, særlig av omfanget av slik reklame. Dermed kan en unngå at finansielt sterke grupperinger får et gjennomslag som ikke står i et rimelig forhold til den reelle oppslutningen om standpunktet.

En åpning for reklame for politiske budskap - både partipolitiske og fra interesseorganisasjoner mv. - og livssyn i fjernsyn gir grunnlag for å vinne erfaringer med denne formen for kommunikasjon ut fra dagens norske forhold. Det kan gi grunnlag for senere evalueringer. Blant annet er det ikke klart at fjernsynsreklame i seg selv vil falle vesentlig dyrere enn reklame på fremtredende plass i en riksdekkende avis, selv om det kan reises spørsmål om tilgang til fjernsynsreklame kan utløse en kostnadsspiral i valgkamper.

Reklame for livssyn og politiske budskap gir mulighet for direkte kommunikasjon mellom ytrer og mottaker. Det må i denne sammenheng legges vekt på at slike ytringer inngår i en helhet sammen med andre kommunikasjonsformer.

Etter departementets syn er det helt avgjørende for å kunne oppheve forbudet mot politisk reklame i fjernsyn, at det samtidig iverksettes reguleringer som avdemper de uheldige virkninger slik reklame kan få. Dette gjelder i første rekke reklame for politiske partier, og da i særdeleshet i forkant av valg, men det bør overveies nærmere om begrensninger bør gjelde mer generelt. Kultur- og kirke departementet vil komme tilbake til spørsmålet om den nærmere avgrensning av reguleringene.

Hensynet til demokratisk likhet bør etter departementets syn først og fremst ivaretas ved å innføre grenser for hvor mye reklame den enkelte kan sende.

For iverksettelse samtidig med opphevelse av forbudet mot politisk reklame i fjernsyn bør det utredes bestemmelser og ordninger som begrenser hvor store beløp som kan benyttes til politisk reklame og innføring av maksimalgrenser for hvor mye sendetid som kan kjøpes.

I tillegg bør det etter departementets syn utredes om det er hensiktsmessig å pålegge fjernsynskanalerne - for eksempel forut for valg - å tildele gratis sendetid til politiske partier. I en slik vurdering må det tas hensyn til fjernsynskanalerens redaksjonelle frihet og rett til å fylle sin sendetid. Det må også tas hensyn til hvilke konsekvenser en slik ordning eventuelt vil ha for fjernsynskanalerens ordinære dekning av stoff som angår partipolitikken. For andre organisasjoner er en slik løsning mindre aktuell.

Departementet mener at også forbudet mot reklame for livssyn i fjernsyn bør oppheves.

Det bør også innføres bestemmelser om at tillatt reklame i fjernsyn skal merkes i skjermbildet. Dette vil bidra til å gjøre seerne oppmerksom på at det er tale om reklame.

Etter departementets syn bør videre forbudet mot reklame for politiske budskap og livssyn i tekst-TV, jf. kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd annet punktum, oppheves.

Etter departementets syn er det nødvendig å vurdere disse spørsmålene grundigere før forbudet mot politisk reklame og livssyn oppheves. Det er avgjørende at de nødvendige reguleringene kan tre i kraft samtidig med at reklameforbudet oppheves. Partifinansieringsutvalget, som ble oppnevnt ved kgl.res. 17. oktober 2003, har fått i oppdrag å utrede visse sider av den nærmere reguleringen av partipolitisk reklame.

4.9.1 *Komiteens merknader*

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har merket seg at et klart flertall i Ytringsfrihetskommisjonen mener at dagens forbud mot politisk reklame i fjernsyn vil være grunnlovsstridig i forhold til kommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100. Kommisjonen legger særlig vekt på at det dreier seg om "Frimodige ytringer om Statsstyrelse", eller altså om politiske ytringer som det forutsettes nyter spesielt vern. Videre er det et meget klart flertall i kommisjonen som mener at dagens forbud ikke er ønskelig, at politisk reklame i fjernsynet må tillates.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen, i likhet med et meget klart flertall i Ytringsfrihetskommisjonen, går inn for å oppheve dagens forbud mot politisk reklame, men at Regjeringen samtidig understreker at slik reklame bør reguleres for å begrense uheldige virkninger. Her peker Regjeringen spesielt på regulering av omfanget. Et flertall i kommisjonen forutsetter at det innenfor kommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 vil være adgang til å gi nærmere regler om omfang og tidspunkt for formidling av politisk reklame, slik det også gjøres for annen reklame.

Disse medlemmer deler Regjeringens og flertallet i Ytringsfrihetskommisjonens konklusjon. Dagens forbud mot politisk reklame er uheldig ut fra et ytringsfrihetsperspektiv. Politisk reklame tillates i dag i alle øvrige sammenlignbare medier som er åpne for betalte ytringer, slik som for eksempel aviser, radio og Internett. Friheten til politiske ytringer bør ikke avskjæres i enkelte av de allment åpne formidlingskanalene. Andre formidlingskanaler kan ha sammenlignbare kostnader med fjernsynet hva angår annonseplass. Argumentet om demokratisk likhet kan derfor ikke føres kun overfor politisk reklame i fjernsynet, men måtte eventuelt favne bredere. Disse medlemmer mener likevel at det ut fra et ytringsfrihetsperspektiv ikke vil være problematisk å innføre grenser for hvor mye politisk reklame den enkelte kan kjøpe i fjernsynet. Det vil imidlertid være uheldig om reguleringen skulle medføre en krenkelse av den enkelte redaksjonsjournalistiske eller kommersielle frihet til å styre egen sendeplan, eller føre til at fjernsynskringkastere får mindre

interesse av å dekke politiske valg redaksjonelt. Regjeringen uttaler at reguleringen av politisk reklame for eksempel kan skje ved å sette begrensning for beløp som kan benyttes til politisk reklame, eller ved innføring av maksimalgrenser for hvor mye sendetid som kan kjøpes. Disse medlemmer mener det vil ha verdi at et regelverk er enkelt å forstå og enkelt å praktisere, og ikke blir for omstendelig å administrere. Disse medlemmer har i den forbindelse merket seg at Partifinansieringsutvalget har fått i oppdrag å utrede visse sider av den nærmere reguleringen av partipolitisk reklame.

Disse medlemmer slutter seg for øvrig til departementets vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er uenighet blant fremtredende jurister om hvorvidt dagens forbud mot politisk reklame er grunnlovsstridig eller i strid med den EMK art. 10. Bestemmelsen innebærer en begrensning av ytringsfriheten. Disse medlemmer er kjent med at flertallet i Ytringsfrihetskommisjonen la vekt på at et forbud mot politisk reklame vil komme i strid med retten til "frimodige ytringer om Statsstyrelsen" etter forslag til ny Grunnlov § 100, fjerde ledd og at et forbud i et medium ville stride mot prinsippet om medienøytralitet.

Kommisjonens mindretall har imidlertid argumentert for at dagens forbud ikke vil være i strid med kommisjonens forslag til bestemmelse i Grunnloven § 100, fjerde ledd. Det legges vekt på at et forbud i et spesielt medium ikke vil ha karakter av et allment forbud, men være en del av en selvfølgelig rett til å regulere formidlingen ut til offentligheten når det gjelder omfang og tidspunkt. Politisk reklame vil dessuten lett kunne få et manipulativt preg og på den måte ha svekket grunnlovsvern ut fra hensynet til sannhet, demokrati og den frie meningsdannelse.

Disse medlemmer støtter mindretallets vurdering og deler Regjeringens oppfatning av at adgangen til "å reklamere for livssyn eller politisk budskap vil kunne føre til at kapitalsterke grupperinger får større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter." Det dreier seg følgelig om en skjev politisk påvirkning og derved meningsdannelse som det ikke er ønskelig å bidra til ut fra et samfunnsmessig hensyn.

Disse medlemmer finner det ikke ønskelig å oppheve forbudet mot politisk reklame.

4.10 Begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet

Ytringsfrihetskommisjonen har drøftet hvordan hensynet til ytringsfriheten og hensynet til rikets sikkerhet bør avveies med henblikk på en grunnlovsbestemmelse. Deretter har kommisjonen gjennomgått en rekke bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 med tilgrensende lovgivning for å vurdere mer konkret hvilke endringer som er nødvendige eller bør vurderes i lys av de generelle utgangspunktene som vil følge av kommisjonens grunnlovsforslag.

I NOU 2003:18 Rikets sikkerhet (nedenfor vist til som Lund-utvalget) er det foreslått nye regler til avløsning av straffeloven kapittel 8 og 9. Høringen av utredningen er nettopp avsluttet, og departementet har ennå ikke tatt stilling til de konkrete forslagene. Dette vil skje enten som egen sak eller i forbindelse med det samlede arbeidet med ny straffelov.

Kommisjonen tar som utgangspunkt at ytringsfriheten er samfunnskonstituerende. Samtidig fremhever den at ytringsfriheten ikke kan være absolutt. Et hovedspørsmål er hvor langt man skal gå i å "tillate ytringer som undergraver den samfunnsform som har ytringsfriheten som en av sine bærebjelker". Kommisjonen nevner to mulige avgrensningskriterier for inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet: et føre-vår-prinsipp, og ideen om at en skal vente med å gripe inn mot ytringer til det foreligger "clear and present danger" for at en uønsket tilstand inntreffer. Det siste kriteriet er hentet fra amerikansk rett.

Kommisjonen legger til grunn at adgangen til å begrense ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet først og fremst er aktuelt for faktiske opplysninger, men at det unntaksvis også kan gjelde meningsytringer. Vilkårene for innskrenkninger i ytringsfriheten bør på dette feltet utformes slik at adgangen til å vedta begrensninger ikke blir så skjønsmessig og vid at den kan misbrukes politisk, det vil si brukes til et annet formål enn å verne rikets sikkerhet.

Kommisjonen mener at inngrep begrunnet i rikets indre sikkerhet lar seg forsvare når "en aktuell, ikke imaginær, fare truer".

Likhetene i lovreguleringen er store på dette området, særlig mellom de nordiske land.

Hensynet til nasjonal sikkerhet er vurdert i en rekke avgjørelser av EMD. Hvor det er tale om å forby på forhånd en publikasjon av hensyn til rikets sikkerhet, er prøvingsintensiteten særlig høy.

Bare to høringsinstanser har uttalt seg om kommisjonens generelle utgangspunkter i tilknytning til forholdet mellom ytringsfrihet og hensynet til rikets sikkerhet.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at det er situasjoner der det må kunne gjøres inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet.

Kommisjonen skiller i sine drøftelser mellom innskrenkninger i ytringsfriheten av hensyn til rikets indre og ytre sikkerhet.

Etter departementets syn er det av mindre betydning å skille mellom rikets indre og ytre sikkerhet i denne sammenheng. Et slikt skille kan dessuten virke mindre hensiktsmessig sett i lys av dagens trusselsituasjon og det forhold at flere straffebestemmelser er satt til vern for begge deler.

Det er vanskelig - som kommisjonen selv peker på - å angi i generell form vilkårene for at begrensninger i ytringsfriheten skal være legitime og akseptable. Departementet er enig i at en i det konkrete tilfelle må foreta en avveining mellom hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig begrensningen griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner, jf. kom-

misjonens forslag til ny Grunnlov § 100 annet ledd. Også departementets forslag til grunnlovsbestemmelse bygger på en slik modell.

Departementet slutter seg til kommisjonens generelle oppfatning om at inngrep begrunnet i rikets sikkerhet bare bør kunne foretas når en aktuell, ikke imaginær, fare truer. Som påpekt av kommisjonen, gir et slikt kriterium likevel bare et utgangspunkt for vurderingen. Det gjenstår spørsmål om hvor stor risiko som kan tolereres og hvem som skal definere den foreliggende fare.

Først og fremst kan det være aktuelt å begrense ytringsfriheten i forhold til faktiske opplysninger. Her som ellers skal det særlig mye til før ytringsfriheten kan begrenses for meningsytringer.

Departementet slutter seg til kommisjonens syn på at flertallet både må og kan tåle mye fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere av norsk sikkerhetspolitikk så lenge det ikke er symmetri mellom makten og opprørerne. Departementet er videre enig med kommisjonen i at det er lite problematisk å forby typisk spionasje og etterretningsvirksomhet av hensyn til rikets sikkerhet. Slik kommunikasjon inngår ikke i den offentlige samtale, og ut fra ytringsfrihetens begrunnelse er det lite betenkelig å gripe inn.

Den alminnelige landsforræderbestemmelsen i *straffeloven § 86 nr. 4* setter straff for den som i krigstid eller med krigstid for øye "opphisser eller forleder til troløshet, driver propagandavirksomhet for fienden eller utbrer uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje." Ved vurderingen av hvilke ytringer som rammes, legger bestemmelsen opp til en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten i krigstid eller ved krigsfare, og behovet for nasjonal enighet og disiplin i slike situasjoner.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om bestemmelsen.

Straffeloven § 90 retter seg mot åpenbaring av forhold som av hensyn til rikets sikkerhet bør holdes hemmelige, mens § 91 rammer den forberedende handling til overtredelse av § 90. Innsamling og offentliggjøring av forsvarshemmeligheter kan etter omstendighetene også rammes av lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 nr. 3.

Hva som omfattes av kriteriet "hemmelig", fremgår nærmere av en rekke avgjørelser av Høyesterett. Sammenfatningsvis må det foreligge opplysninger som på forhånd var så lite kjent at de kunne betraktes som en hemmelighet. Det må foretas en skjønsmessig totalvurdering hvor en rekke forhold inngår. Normalt vil ikke opplysninger innhentet fra åpne kilder bli regnet som en hemmelighet. Etter den "puslespilldoktrinen" som er utviklet i rettspraksis, vil imidlertid opplysninger som ikke i seg selv er hemmelige, men som er samlet inn og bearbeidet slik at de totalt sett viser et ellers hemmelig innhold, kunne oppfylle lovens kriterium.

I flere saker for Høyesterett har et sentralt spørsmål vært om hensynet til pressens eller forskeres mulighet for å utøve sine kontrollfunksjoner og samfunnskritikk tilsier at det ikke kan anses rettsstridig å motta og gjennomgå slike opplysninger. Det er ikke utelukket at

pressens spesielle funksjon etter omstendighetene kan være et moment av vekt ved vurderingen.

Ytringsfrihetkommisjonen gir uttrykk for at "puslespilldoktrinen" er problematisk i forhold til forslaget til ny Grunnlov § 100 annet ledd om informasjonsfrihet, med unntak for de rene spionsaker for fremmed makt.

I *NOU 2003:18* gjennomgår Lund-utvalget de aktuelle avgjørelsene på området, og konkluderer med at pressens og forskeres kontrolloppgave også bør kunne utøves på området for rikets sikkerhet. Etter utvalgets oppfatning tilsier dette et utvidet vern mot straffefølgning, og utvalget finner - som Ytringsfrihetkommisjonen - at "puslespilldoktrinen" er problematisk. Utvalget skiller mellom innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn - eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon - og avsløring av slike opplysninger. Mens det synes nødvendig å akseptere innsamling og analyse uten risiko for straffefølgning, bør avsløring av hemmeligheter som gjelder grunnleggende nasjonale interesser, normalt ikke kunne skje straffritt, siden skadevirkningene av avsløring normalt vil være vesentlig større. Etter utvalgets forslag vil avsløring være straffbart med mindre en avveining av de motstående interesser fører til at avsløringen ikke er rettsstridig. Hensynet til mediernes og forskningens kritiske og kontrollerende virksomhet foreslås oppgradert ved at undersøkelser som drives med "aktverdig grunn" vil være straffrie.

Departementet er enig i at "puslespilldoktrinen" er problematisk i forhold til forslaget om informasjonsfrihet i Ytringsfrihetkommisjonens grunnlovsforslag. Dette gjelder først og fremst doktrinens betydning for adgangen til å *samle inn* opplysninger, som i dag vil kunne straffes etter straffeloven. Det er likevel vanskelig å avvise bruk av en "puslespilldoktrine" på prinsipielt grunnlag, men den bør praktiseres med betydelig varsomhet. *Avsløring eller åpenbaring* av hemmeligheter som er fremkommet gjennom sammenstilling og bearbeiding av opplysninger fra åpne kilder, står i en annen stilling.

Departementet mener at en ny grunnlovsbestemmelse bør vedtas på denne bakgrunn og vil senere komme tilbake til utformingen av nye straffebestemmelser til avløsning av gjeldende kapittel 8 og 9 i straffeloven.

Straffeloven § 94 annet ledd, jf. også § 140, setter forbud mot å oppfordre offentlig til å sette i verk visse forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet.

Det er ingen høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet.

Straffelovkommisjonen foreslår en bestemmelse i ny straffelov som i hovedsak vil svare til straffeloven § 140 første ledd, men bare med sikte på å ramme ytringer som innebærer en særlig nærliggende fare for at andre kan komme til å begå straffbare handlinger. Straffelovkommisjonen foreslår ikke å sette straff for offentlig "forherligelse" av straffbare handlinger, slik straffeloven § 140 gjør. Straffelovkommisjonens forslag vil derfor gi frihet til å forfekte offentlig en mening om at visse typer straffbare handlinger er av det gode, eller ikke bør være strafflagt. Grensen for det straffbare

vil først være overtrådt når det offentlig oppfordres til å utføre straffbare handlinger. Lund-utvalget har sluttet seg til Straffelovkommisjonens forslag og bemerkninger.

Departementet slutter seg til Straffelovkommisjonens syn at alternativet "forherligelse" av hensyn til ytringsfriheten ikke bør videreføres i den nye straffeloven.

Etter *straffeloven § 95 første ledd* er det forbudt offentlig å forhåne en fremmed stats flagg eller riksvåpen, enten det skjer i ord eller handling (for eksempel ved brenning (jf. Rt. 1993 s. 677) eller tilsmussing)).

Ytringsfrihetskommisjonen anser bestemmelsen som utslag av et foreldet syn om at ytringsfrihet kunne skade forholdet mellom stater og antar at bestemmelsen ikke er forenlig med forslaget til ny Grunnlov § 100. Den anbefaler derfor at bestemmelsen oppheves. Dette kan også være nødvendig av hensyn til demonstrasjonsfriheten.

Straffelovkommisjonen mener det ikke er grunn til å videreføre straffeloven § 95 første ledd. Det vises til at det ikke finnes tilsvarende straffebud rettet mot forhånelse av det norske flagget eller riksvåpenet.

Departementet viser til Ytringsfrihetskommisjonen og Straffelovkommisjonens argumenter, og dessuten til at påtalemyndigheten nå er meget tilbakeholdende med å reise tiltale etter straffeloven § 95 første ledd. Departementet vil på denne bakgrunn komme tilbake til spørsmålet om straffeloven § 95 bør videreføres under arbeidet med revisjon av straffebestemmelsene til vern om rikets sikkerhet. Departementet mener imidlertid ikke at den nye grunnlovsbestemmelsen i seg selv gjør det nødvendig med en opphevelse, og viser særlig til at synspunkter som fremmes på en måte som krenker straffeloven § 95 første ledd, fritt kan fremmes på andre markerte måter. Under enhver omstendighet bør en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet imidlertid ikke være til hinder for at forhånelse av nasjonale symboler tas hensyn til som grunnlag for å skjerpe reaksjonen mot det som allerede er en straffbar handling.

Straffeloven § 97 a setter forbud mot å ta imot økonomisk støtte fra totalitære regimer eller deres støttespillere for politiske formål. Støtte fra søsterpartier i demokratiske land er ikke straffbart. Bestemmelsen rammer heller ikke økonomisk støtte fra terrororganisasjoner og liknende som ikke opptrer i en stats interesse.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at en av hensyn til ytringsfriheten ikke bør ha noe forbud mot åpen støtte som nevnt i straffeloven § 97 a.

I NOU 2003:18 er det foreslått å § 97 a oppheves i sin helhet. Utvalget mener at kriminalisering ikke kan begrunnes i at det er moralsk betenkelig å motta skjult økonomisk støtte til opinionspåvirkning eller at bestemmelsen gir mulighet for telefonkontroll, jf. straffeprosessloven § 126 a.

Straffeloven § 97 b forbyr desinformasjon, nærmere beskrevet som å utbre offentlig eller meddele til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller

ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare.

Ytringsfrihetskommisjonen mener at straffeloven § 97 b bør vurderes opphevet. Dette begrunnes med at bestemmelsen aldri har vært brukt, samt at "desinformasjon - beskrevet som "falske rykter og uriktige opplysninger" - er et problematisk begrep som åpner for mange definisjoner".

Lund-utvalget mener at bestemmelsen er "åpenbart problematisk av hensyn til ytringsfriheten", og antar at den bør oppheves.

Departementet mener at straffeloven § 97 b rekker videre enn det som lar seg forsvare ut fra ytringsfrihetens begrunnelser. Bestemmelsen strafflegger også ytringer som fremsettes offentlig, og som dermed kan imøtegås av myndighetene. Det stilles heller ikke noe krav om at noen tror på utsagnet. Dermed kan også helt harmløse ytringer rammes. Innholdet i bestemmelsen bør derfor vurderes med sikte på iallfall å innskrenke den til å gjelde tilfeller der kommunisering av uriktige opplysninger innebærer en reell fare for at Norge blir påført krig eller fiendtligheter.

Ytringsfrihetskommisjonen drøfter *straffeloven § 98*, som rammer angrep på rikets statsforfatning (høyforræderi), og legger til grunn at bestemmelsen kan opprettholdes i sin nåværende form med kommisjonens grunnlovsforslag. Departementet slutter seg til dette at bestemmelsen kan opprettholdes i sin nåværende form, også etter departementets forslag til grunnlovsbestemmelse.

Ytringsfrihetskommisjonen har videre vurdert *straffeloven § 101 annet ledd* om ærekrenkelse mot Kongen og regenten opp mot forslaget til ny Grunnloven § 100. Det er videre antatt at ytringsfriheten om Kongen som statsoverhode går meget langt, men Grunnlov § 5, som gir uttrykk for at Kongen ikke kan "lastes" eller "anklages", gjør det tvilsomt om reglene om straffrihet for alminnelige ærekrenkelser kan gjelde fullt ut i forhold til straffeloven § 101.

Ytringsfrihetskommisjonen tviler på behovet for § 101 annet ledd ved siden av straffelovens øvrige injuriestemmelse og den anser bestemmelsen problematisk i forhold til sitt grunnlovsforslag. Ingen av *høringsinstansene* har uttalt seg om dette spørsmålet. Både *Straffelovkommisjonen* og *Lund-utvalget* mener at straffeloven § 101 ikke bør videreføres. De ser ikke behov for strengere strafferammer enn for andre ærekrenkelser, og mener at det kan tas hensyn til hvem krenkelsen er rettet mot, ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov i henhold til Straffelovkommisjonens forslag. Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget foreslår ellers at straffeloven § 102, som blant annet har en særbestemmelse om straffskjerping for ærekrenkelse begått mot "noget medlem af det kongelige Hus", oppheves.

Departementet slutter seg til Ytringsfrihetskommisjonens vurderinger og Straffelovkommisjonens forslag om å ikke videreføre bestemmelsen i straffeloven § 101 annet ledd. Vedtakelsen av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet må etter departementets syn innebære at Grunnloven § 5 ikke får betydning i

denne spesielle sammenhengen. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om straffeloven § 102 bør oppheves.

Straffeloven § 96 likestiller i visse sammenhenger fremmed statsoverhode med rikets eget, blant annet i forhold til bestemmelsene i §§ 101 og 102. *Ytringsfrihetskommisjonen* mener at straffeloven § 96 er moden for revisjon, se NOU 1999: 27 s. 148. Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om dette spørsmål. *Straffelovkommisjonen* og *Lund-utvalget* mener at andre lands statsoverhoder og sendebud bør bedømmes etter de regler som gjelder for fremmede lands representanter i sin alminnelighet. *Departementet* er enig i at straffeloven § 96, som gir fremmede statsoverhoder og sendebud en særlig beskyttelse mot ærekrenkelser, ikke bør videreføres, og vil komme tilbake til spørsmålet ved oppfølgingen av NOU 2003: 18.

Straffeloven § 104 a annet ledd retter seg mot den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 ble ordene "dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler", tilføyd for å presisere innholdet i bestemmelsen - i samsvar med Lund-kommisjonens forståelse av den, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) s. 136.

Departementet viser til at bestemmelsen etter denne endringen ikke skaper problemer i forhold til kommisjonens grunnlovsforslag. Det samme gjelder i forhold til det forslaget til grunnlovsbestemmelse som departementet går inn for.

Straffelovkommisjonen og *Lund-utvalget* foreslår at straffeloven § 104 a annet ledd ikke videreføres. *Departementet* vil komme tilbake til dette spørsmålet ved oppfølgingen av Lund-utvalgets utredning.

Beredskapsloven (lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold) er i det vesentlige en fullmaktslov.

Ytringsfrihetskommisjonen har overveid om lovens bakgrunn og de omfattende inngrep i ytringsfriheten som den kan gi adgang til, burde tilsi en fornyet gjennomgåelse av loven, men er kommet til at det ikke er nødvendig. Kommisjonen understreker samtidig sterkt at loven må betraktes som en ren nødrettsforanstaltning.

Ingen *høringsinstanser* har uttalt seg særskilt om spørsmålet. Departementet slutter seg til kommisjonens konklusjon om at en gjennomgåelse av beredskapsloven ikke er nødvendig i forhold til forslaget til ny Grunnlov § 100.

4.10.1 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at departementet og Ytringsfrihetskommisjonen er enige om at det er situasjoner hvor det må kunne gjøres inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet. Det som er avgjørende er at adgangen til begrensninger ikke blir så vid at den kan misbrukes til andre formål enn å verne rikets sikkerhet. Flertallet må og kan tåle mye fra politiske mindretall. Retten til å delta i samfunnsdebatten bidrar

til at potensielle konflikter kan finne sitt utfall gjennom meningsutveksling i det offentlige rom.

Komiteen deler departementets vurdering av at det er av mindre betydning å skille mellom rikets indre og ytre sikkerhet. Rikets sannsynlige sikkerhetsutfordringer er i dag springende, dels nasjonale, dels ikke-nasjonale og globaliserte. Et klart skille mellom indre og ytre sikkerhet er vanskelig å definere. Begrensninger i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet er uavhengig av grensen mellom indre og ytre sikkerhet og bare akseptable når en aktuell, ikke imaginær, fare truer. I det konkrete tilfellet må det foretas en avveining mellom hensynene bak begrensningene og i hvilken grad de griper inn i de tre prosessene ytringsfriheten verner.

Komiteen ser at det har betenkelige sider at det er den part som utfordres av ytringer som også skal definere i hvilken grad ytringen utgjør en risiko. Komiteen viser i den forbindelse til at nasjonale inngrep kan prøves av EMD.

Komiteen er enig med de vurderinger departementet har i forhold til de omtalte enkeltbestemmelser, og avventer den nærmere redegjørelse for endringer i de enkelte straffebud i forbindelse med fremleggelse av ny straffelov.

4.11 Ansattes ytringsfrihet

Ytringsfrihetskommisjonen ser det ikke som hensiktsmessig med særlige regler om ansattes ytringsfrihet i Grunnloven. Utgangspunktet vil derfor være, som etter gjeldende rett, at den ansatte omfattes av den samme grunnlovsvernede ytringsfrihet som enhver annen borger. Kommisjonen viser imidlertid til tre ønskelige initiativ på lovs nivå, fordi det er utilfredsstillende at reglene som begrenser ansattes ytringsfrihet i så "stor grad er ulovfestet og delvis underutviklet".

Et lovgivningsinitiativ bør omfatte en nærmere avklaring/definisjon av begrepet "illojalitet", lovregulering av fenomenet "whistle blowing" og en presisering i egnet lov av at offentlig ansatte ikke kan pålegges taushetsplikt i strid med offentlighetsprinsippet, slik det etter kommisjonens forslag skal fremgå av Grunnloven § 100 femte ledd annet punktum.

Kommisjonen viser til at lovgivning av nevnte type vil innebære en oppfølging av statens infrastrukturplikter etter forslaget til ny Grunnlov § 100 sjettede ledd.

Forslaget til ny Grunnlov § 100 femte ledd vil innebære en direkte skranke mot inngrep i offentlig ansattes ytringsfrihet: Dersom en opplysning omfattes av allmennhetens innsynsrett etter denne bestemmelsen, vil det ikke være adgang til å bestemme ved lov eller instruks at opplysningen skal være taushetsbelagt. Etter forslaget kan unntak fra informasjonskravet bare vedtas når det er "nødvendig" på grunn av "særligt tungtveiende Hensyn".

Om fenomenet "whistle blowing", som kommisjonen mener bør lovreguleres, vises det til at dette gjelder uttalelser som isolert sett vil være åpenbart illojale. Slike uttalelser kan imidlertid likevel være både tillatt

og ønskelige, fordi det er selve offentliggjøringen av at vedkommendes arbeidsplass er innblandet i korrump, ulovlig, umoralsk eller annen skadelig aktivitet som er midlet til å få stanset aktiviteten. Kommisjonen har oppstilt følgende kriterier som gir veiledning ved vurderingen av når det må anses legitimt å gå ut med opplysninger om alvorlig kritikkverdige forhold:

- Offentliggjøringen bør være motivert av god vilje og aldri av egen nytte.
- Det bør gjelde et alvorlig kritikkverdig forhold.
- Interne prosedyrer bør være forsøkt uten tilfredsstillende resultat.
- Det bør i utgangspunktet foreligge dokumentasjon på det kritikkverdige forhold.
- Offentliggjøringen bør være et hensiktsmessig middel for å få det kritikkverdige forholdet til å opphøre.

Det rettslige utgangspunkt for ansattes yringsfrihet følger av Grunnloven § 100 og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10. Begge bestemmelsene åpner for begrensninger i ansattes yringsfrihet. Når det gjelder yringsfrihet om samfunns-spørsmål, er Grunnloven § 100 tredje punktum av særlig interesse.

Bestemmelsen har tradisjonelt blitt tolket slik at den beskytter meningsytringer om samfunns-spørsmål og faktiske opplysninger i saker av allmenn interesse, som er tilbørlige i sin form. Hvilke ytringer som er vernet av bestemmelsen, vil, i likhet med anvendelsen av § 100 i sin alminnelighet, bero på en avveining mellom yringsfriheten på den ene siden og de hensyn som begrunner innskrenkninger i yringsfriheten på den andre siden.

De rettslige rammer for ansattes yringsfrihet i norsk rett fremgår for øvrig av hvilke virkemidler arbeidsgiveren lovlig kan ta i bruk for å begrense den ansattes yringsfrihet.

Lojalitetsplikten innebærer i første rekke at den ansatte ikke unødig skal skade arbeidsgiverens interesser eller arbeidsplassens offentlige omdømme. Dette skyldes særlig at det normalt er en nærmere tilknytning over lengre tid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker enn mellom de fleste andre kontraktsparter, noe som igjen forutsetter gjensidig tillit mellom partene. Dessuten vil en arbeidstaker i mange tilfeller bli identifisert med arbeidsgiveren, slik at det som sies og gjøres av en arbeidstaker blir oppfattet som arbeidsgiverens uttalelser og handlinger. For ansatte i forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet eller er sekretariat for politiske ledere, kan lojalitetsplikten også begrunnes i hensynet i til det demokratiske systems funksjon og legitimitet.

Når domstolene skal ta stilling til om ytringer fra en ansatt lovlig kan få konsekvenser for arbeidsforholdet, må rettsgrunnlaget for det arbeidsrettslige virkemidlet tolkes i lys av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Den konkrete grensedragningen mellom yringsfrihet og lojalitetsplikt er ikke lovfestet, og det finnes relativt lite rettspraksis både fra norske domstoler og EMD.

Hvor grensen skal trekkes for ansattes yringsfrihet, vil derfor i praksis bero på en avveining av generelle hensyn og en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Det er i norsk rettspraksis lagt til grunn at lojalitets- og troskapsplikten innebærer at arbeidstakeren lojalt må slutte opp om arbeidsgiverens interesser og avstå fra enhver utilbørlig tilsidesettelse eller undergraving av disse interessene til fordel for egne eller andres. Dersom arbeidstakerens interesser er tilstrekkelig tungtveiende, eller vesentlige samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende, vil arbeidstakeren kunne være berettiget til å fremme andre interesser enn arbeidsgiverens, selv om dette skulle skje på bekostning av arbeidsgiverens interesser.

På arbeidstakerens side ligger først og fremst hensynet til å kunne delta og ytre seg på lik linje med andre borgere i den offentlige debatt. Dette omhandler blant annet det enkelte individs behov for livsutfoldelse. Den enkeltes ønske om å delta i samfunnsdebatten kan være særlig stort på det området vedkommende arbeider, fordi han eller hun gjerne har særlig kunnskap og erfaring på dette området.

Det kan likevel bli for snevert bare å se på hensynet til arbeidsgiver og arbeidstaker. Et tredje hensyn er samfunnets behov for informasjon og åpen debatt, og da særlig med bidrag fra dem som har best kunnskap om det aktuelle emnet. Dette tredje hensynet kan ha vært noe underkommunisert i praksis.

Ytringens innhold: Departementet drøfter det forhold at skillet mellom faktaytringer og subjektive meninger kan ha betydning også for ansattes yringsfrihet. I utgangspunktet må tjenestemannen ha betydelig frihet, så lenge det er saklig dekning for innholdet i uttalelsen. Bare dersom den formen som benyttes fremstår som illojal, personlig belastende, unødig støtende eller krenkende, kan det komme på tale å reagere.

Også når det gjelder *ytringens form*, må det sondres mellom uttalelser som fremsettes internt, og ytringer som fremsettes for omverdenen (eksterne uttalelser).

Identifikasjonsfaren. Det følger av arbeidsgiverens styringsrett at den ansatte må rette seg etter instruksjoner fra overordnede når det gjelder *hva* som skal uttales på vegne av virksomheten. Tilsvarende må arbeidsgiver også kunne bestemme *hvem* som skal kunne uttale seg i virksomhetens navn.

Jo nærmere ledelsen den ansatte befinner seg, desto større fare kan det være for at vedkommende vil identifiseres med virksomheten, også når det presiseres at standpunktene står for den ansattes egen regning. Dette har sammenheng både med det særlige behovet for tillit til slike ansatte, og med den signaleffekt vedkommendes handlemåte har overfor de øvrige ansatte.

Forholdet til den ansattes funksjon. Det er viktig at ansatte ikke uttrykker seg på en slik måte at det undergraver den tilliten som vedkommende må nyte i forhold til allmennheten generelt. En ansatt må unngå å komme med utsagn som er av en slik karakter at de undergraver virkningen av de oppgaver vedkommende har, eller som er i strid med de verdier som virksomheten står for utad. Det synes derfor klart at blant annet den ansattes funksjon i organisasjonen vil påvirke muligheten for

deltakelse i et ordskifte der ens "private" meninger går ut over evnen til å utføre det pålagte arbeidet.

Valg av mottakerkrets for ytringen kan også få betydning for ytringsfriheten, fordi leserne av et fagblad kan ha en annen forståelse av konteksten og vedkommendes rolle i den institusjonen vedkommende arbeider, enn leserne av samme artikkel i en dagsavis.

Tidspunktet for ytringen. For ansatte i det offentlige som ytrer seg om en sak før den er ferdig utredet og beslutning er truffet, vil tidspunktet for ytringen kunne ha betydning for om den anses illojal eller ikke. Gir en tjenestemann uttrykk for et klart standpunkt utad mens saksbehandlingen pågår, kan det svekke tilliten til beslutningsprosessen og også forstyrre saksbehandlingen innad.

Andre hensyn gjør seg gjeldende etter at en beslutning er truffet eller etter at forvaltningsorganet har offentliggjort sitt syn. En tjenestemann må ikke gi inntrykk av å ville motarbeide den avgjørelsen som er truffet.

Bruk av interne kanaler. Det er betydelig risiko for at offentlig kritikk mot forhold i virksomheten uten forsøk på intern løsning først, vil bli ansett som illojal. Men om den ansatte har tatt opp problemene internt på en forstandig måte uten at ledelsen tar hånd om saken, vil det kunne være berettiget for den ansatte å gå ut med saklig og nøktern kritikk. Begrunnelsen for denne forskjellen er at det i seg selv kan være illojalt ikke å gi virksomheten en mulighet til å ordne opp før eventuell negativ offentlig omtale.

Formålet med ytringen. Formålet med ytringen kan ha selvstendig betydning for lojalitetsvurderingen. Uttalelser som særlig har til formål å skade arbeidsgivers interesser, eller å fremme arbeidstakerens egne interesser på arbeidsgiverens bekostning, vil lettere komme i strid med lojalitetskravet enn en uttalelse som har til formål for eksempel å bedre forholdene på arbeidsplassen, eller å bidra til et opplyst og saklig grunnlag for samfunnsdebatten.

Det finnes ingen lover eller forskrifter som har egne regler om når og eventuelt hvordan ansatte bør varsle allmennheten om ulovlig, umoralsk eller annen utilbørlig aktivitet i virksomheten som de har kjennskap til - "*whistle blowing*". Det synes ikke å foreligge relevant norsk rettspraksis (se likevel Høyesterettsdom 17. november 2003), og spørsmålet er lite drøftet i norsk rettslitteratur.

Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon har i artikkel 9 en bestemmelse om vern av arbeidstakere som har "rimelig grunn til å ha mistanke om korrupsjon og som i god tro melder fra om sin mistanke til ansvarlige personer eller myndigheter". Konvensjonen forplikter statene til å ha et hensiktsmessig vern mot enhver uberettiget sanksjon i slike tilfeller. Norge undertegnet konvensjonen 4. november 1999, og departementet vurderer for tiden hvilke lovendringer som vil være nødvendige for norsk ratifikasjon.

Arbeidsmiljøloven § 81 inneholder en bestemmelse om beskyttelse av kilder når Arbeidstilsynet får melding om at det ved en virksomhet er forhold som er i strid med loven. Kildebeskyttelsen er ubetinget, med mindre melder selv godtar identifisering.

Reglene om taushetsplikt i offentlig forvaltning setter i utgangspunktet grenser for hva tjenestemenn og andre har adgang til å meddele videre. Samtidig er det klart at hensynet bak reglene om taushetsplikt må vike for de offentlige interesser i å avdekke og bekjempe ulovlig, umoralsk eller annen utilbørlig aktivitet. Det følger derfor av forvaltningsloven § 13 b nr. 6 at taushetsplikt etter lovens § 13 ikke er til hinder for "at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver".

Det kan også være rettmessig å bryte taushetsplikt som følger av særlovgivning eller avtale der det foreligger lovbrudd eller kritikkverdige forhold i en privat bedrift.

Justisdepartementet redegjør i stortingsmeldingen for rettsstilstanden i andre land.

Det er visstnok få andre land som har en særskilt regulering av ansattes ytringsfrihet. Derimot har en rekke land lovgivning om "whistle blowing", blant annet USA, Canada, Storbritannia og Australia. Rettsutviklingen på området startet i USA på begynnelsen av 1980-tallet, der utviklingen har gått i retning av stadig sterkere beskyttelse av den som går ut med informasjon om kritikkverdige forhold innad i virksomheten.

I EU er det verken i de grunnleggende traktatene eller i noen av de aktuelle arbeidsrettsdirektivene gitt noen fellesskapsrettslig bestemmelse som direkte regulerer "whistle blowing". Det finnes imidlertid rettsakter i EU som inneholder elementer av "whistle blowing"-reguleringer innenfor enkelte rettsområder.

De aller fleste høringsinstansene som uttaler seg om ansattes ytringsfrihet, støtter kommisjonens forslag om et lovgivningsinitiativ som definerer begrepet illojalitet og gir nærmere regler om "whistle blowing". Mange gir uttrykk for at rettsstilstanden på dette området virker uklar, og at en rettslig presisering av hva som skal betraktes som lojale og illojale ytringer, kan bidra til å unngå konflikter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og motvirke overtramp fra arbeidsgivere.

Direktiver om forståelsen av grunnlovsbestemmelsen - Det prinsipielle utgangspunktet. Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at det ikke er hensiktsmessig med særlige regler om ansattes ytringsfrihet i selve grunnlovsbestemmelsen. Bestemmelsen bør være en overordnet og generell norm som så langt som mulig skal gjelde på alle livets områder. Det vil innebære at ansattes ytringer er vernet av bestemmelsen og at innskrenkninger og begrensninger i ansattes ytringer vil være lovlige i forhold til Grunnloven § 100 når de tilfredsstiller de vilkårene for innskrenkninger og begrensninger som følger av grunnlovsbestemmelsen.

Ansattes ytringer kan kategoriseres etter flere kriterier, og de hensyn som taler for innskrenkninger eller for stor grad av frihet vil ha ulikt gjennomslag alt etter denne kategoriseringen. Departementet fremhever at når den ansatte ytrer seg på vegne av arbeidsgiver, er

det prinsipielt sett arbeidsgivers yringsfrihet som benyttes.

Etter departementets oppfatning er det neppe mulig å spikre helt enkle prinsipper som kan være dekkende for alle de variabler som kan forekomme. Det må anses som fullt forsvarlig, vurdert opp mot yringsfrihetens begrunnelser, å holde fast ved at det foreligger et lojalitetsforhold mellom den ansatte og arbeidsgiveren (og andre overordnede i arbeidsforholdet). Som en del av dette lojalitetsforholdet kan inngå at den ansatte ikke offentlig skal fremsette illojale yringer. Det vil derfor ikke i seg selv være i strid med grunnleggende yringsfrihetsprinsipper å reagere med negative sanksjoner mot illojale yringer.

Nærmere om hvilken lojalitet som kan kreves. Det bør legges vekt på at lojalitetsbegrepet er relativt, knyttet opp til arbeidsgiverens forventninger. Disse forventningene kan variere betydelig.

Stor yringsfrihet for ansatte kan være ressurskrevende, fordi beslutningsprosesser kan bli forlenget og ledelsen må bruke tid til å svare på offentlig kritikk fra egne ansatte. Dette synes å være et relevant argument. Men dets vekt kan variere. Effektiv produksjon av varer og tjenester kan ikke være det eneste relevante kriteriet. Ofte har det også betydning at allmennheten - gjennom blant annet den offentlige debatten mellom ansatte og ledelse - får en viss innsikt i at det meste foregår på en måte som både ansatte og ledelse kan stå inne for. Og om allmennheten kan regne med at klimaet i en virksomhet er slik at ansatte ville sagt ifra utad om noe var galt, kan allmennheten ta taushet som et godt tegn.

Et annet argument mot stor yringsfrihet for ansatte er at åpen avdekking av indre uenighet i en organisasjon kan bli oppfattet som svakhet. Det kan det også være grunnlag for, hvis de underordnedes synspunkter og kritikk har et reelt grunnlag. Men organisasjonens fremtidige omdømme vil i stor grad bero på den måten ledelsen håndterer uenigheten på.

Den ansatte kan ikke regne med å ha kontroll over hvordan kritikken blir tolket eller forsøkt fremstilt (resepsjonen), men må være forberedt på at virkningen av kritikken - avhengig av den konkrete sak og situasjon - kan bli annerledes enn tenkt. Det tilsier at det utvises særlig forsiktighet med hensyn til offentlig kritikk når slike muligheter for forvanskninger av budskapet er nærliggende.

Skal offentlig kritikk av arbeidsgiveren fungere på en konstruktiv måte, synes det å være en forutsetning at den ansattes motiver er forenlige med virksomhetens hovedformål.

Etter departementets vurdering vil de ulike momenter og hensyn som anvendes i dag ved en konkret vurdering av om en ytring faller på den ene eller andre siden av lojalitetsgrensen, fortsatt være relevante. Når det i drøftelsen her i tillegg vises til flere hensyn for yringsfrihet som kan ha vært noe underkommunisert, mener departementet at grunnlovsforslaget legger til rette for en sterk yringsfrihet for ansatte.

Etter departementets syn bør ikke grunnlovsbestemmelsen forstås slik at hensynet til å unngå identifika-

sjon mellom den ansatte og arbeidsplassen når den ansatte velger å ta del i et offentlig ordskifte, tillegges mindre vekt. Sterk yringsfrihet for ansatte kan være en utfordring for både ansatte og arbeidsgivere. På andre områder kan parter som kommer i konflikt som følge av yringer kunne dempe eventuelle personlige motsetninger som måtte oppstå, ved å øke avstanden seg imellom. Denne metoden vil ofte ikke være tilgjengelig for personer som deler arbeidsplass. En ensidig avstandsøkning ved at den ansatte blir gitt avskjed, sagt opp eller forflyttet, vil nettopp ikke være tillatt dersom ytringen ikke er illojal. Når departementet anbefaler en grunnlovsbestemmelse som innebærer at arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte, er dette samtidig et krav om at arbeidsgivere må lære seg toleranse for uenighet og kritikk - styrke sin "dannelse" - og lære seg å bruke motinnlegg og korrigerende yringer som viktigste virkemiddel, fremfor arbeidsrettslige tiltak mot den ansatte.

På den annen side må de ansatte som vil benytte sin yringsfrihet innenfor eget arbeidsområde, også ta hensyn nettopp til denne nærheten.

Departementets anbefalinger. Departementet ser verdier ved større deltakelse fra ansatte i den offentlige debatt, og legger til grunn at de synspunkter på forståelse av grunnlovsbestemmelsen som framgår av meldingen, vil bidra til dette. Den samfunnsmessige gevinsten ved større deltakelse fra - privat og offentlig - ansatte i det offentlige ordskiftet må antas å være stor. Mothensyn må derfor justeres i forhold til dette.

Departementet anbefaler at det legges vekt på følgende momenter ved en vurdering av hvilke lojalitetskrav som kan aksepteres uten å krenke Grunnloven § 100:

- Det enkelte mennesket fortsetter å være et fritt tenkende individ, med demokratiske rettigheter, ønske om sannhetssøking og personlig utvikling også etter at det går inn i en rolle som ansatt. Yringsfriheten er en av de grunnleggende menneskerettighetene, mens arbeidsgiverens krav på lojalitet ikke har samme grunnleggende status. Det er derfor inngrep i yringsfriheten som må begrunnes, og ikke omvendt. Begrunnelsen må være både relevant og tilstrekkelig i den enkelte sak, og begrensningene må være forholdsmessige.
- Spørsmålet om hvilke lojalitetskrav som kan stilles til den ansatte uten å krenke grunnlovsvernet kan ikke bare løses ved en vurdering av hensynet til to parter - den ansatte og arbeidsgiveren. Både for privatansatte og offentlig ansatte kan det være situasjoner der bidrag fra særskilt kompetente ansatte vil være av stor verdi for den offentlige debatt og allmennhetens mulighet til å få allsidig og bred informasjon om et emne av offentlig interesse. Hensynet til arbeidsgiverens interesser kan derfor måtte vike av hensyn til den åpne informasjon og debatt i et demokratisk samfunn.
- Offentlig ansatte, utenom ansatte som arbeider for et sekretariat underlagt politiske organer, bør ha stor yringsfrihet når ytringen gir kunnskap til all-

mennheten om et spørsmål som det er naturlig at allmennheten tar stilling til, og denne kunnskapen ikke fremkommer på annen måte.

- Også ytringer fra privatansatte bør ha særlig vern etter den samme betraktning som i bokstav c når den ansattes kunnskap er knyttet til arbeid i sektorer av større samfunnsmessig betydning, som for eksempel ressursforvaltning, bioteknologi og legemiddelindustri, eller den ansatte arbeider i en privat sektor som finansieres eller drives på vegne av det offentlige.
- Ved vurderingen av om en sanksjon kan la seg forsvare holdt opp mot den skade som inngrepet påfører de prosesser som skal sikres gjennom ytringsfriheten, bør man også legge vekt på den styringsinformasjon som den ansattes ytring kan representere for arbeidsgiver selv. Dette bør være et relevant moment også i sammenhenger der arbeidsgiver - kanskje ut fra kortsiktige betraktninger - ikke ønsker denne informasjonen.
- Generelt bør arbeidsgivere sørge for et klima på arbeidsplassen som sikrer at relevant informasjon - herunder kritiske ytringer - når frem til relevant internt nivå og som sikrer bred aksept for at ansatte deltar i det offentlig ordskifte innenfor rammene av et romslig lojalitetsbegrep.

Grunnloven § 100 må forstås slik at ingen arbeidsgiver kan gis en generell beskyttelse mot offentlig kritikk fra sine ansatte.

Som et utgangspunkt bør bare ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte, anses som illojale. Utgangspunktet bør også være at det er arbeidsgiver som må bevise at virksomheten er påført eller kan påføres skade.

Ytringsfrihetskommisjonen anbefalte lovgivningsinitiativ på tre områder:

- En nærmere avklaring/definisjon i lov av begrepet "illojalitet".
- Lovregulering av fenomenet "whistle blowing".
- Presisering i lov av at offentlig ansatte ikke kan pålegges taushetsplikt i strid med det offentlighetsprinsippet som foreslås grunnlovsfestet.

Etter departementets vurdering kan det være usikkert.

Avklaring/definisjon av begrepet illojalitet. Etter departementets vurdering kan det være usikkert hvor langt lovgivning om ansattes ytringsfrihet kan fjerne den usikkerheten som fortsatt vil knytte seg til avveiningen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikten. Departementet antar - som et foreløpig standpunkt i påvente av høringsrunden etter utredningen fra Arbeidslivslovutvalget - at det ikke bør settes i gang et lovarbeid med tanke på å definere lojalitetsbegrepet.

Prosessuelle regler. Departementet påpeker at manglende rettslig forutsigbarhet kan avhjelpest noe ved å utvikle de prosessuelle reglene som gjør seg gjeldende ved påstått illojalitet. Departementet vil i forbindelse

med oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets innstilling vurdere om det bør foreslås en regel om at instruksjer og inngrep mot ansattes ytringsfrihet som ikke fanges opp av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, skal ledsages av en skriftlig begrunnelse i samsvar med forvaltningsloven § 25.

"Whistle blowing". Det er rettslig uklart hvor grensene går for adgangen til å meddele allmennheten om kritikkverdige forhold innad i en virksomhet ("whistle blowing"). Det hefter derfor enda større rettslig usikkerhet ved dette enn hva gjelder lojalitetsplikten. Emnet er imidlertid mer avgrenset og kan derfor lettere lovreguleres. Departementet er derfor - som et utgangspunkt - positivt innstilt til lovbestemmelser som gjør at ansatte i praksis tør å bruke retten til å varsle allmennheten om sterkt kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

I den sammenheng kan det også vises til Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon artikkel 9, om vern for den som melder fra om korrupsjon.

En slik lovregulering kan blant annet presisere hva slags opplysninger det vil være adgang til å gå ut med, hvilke krav som stilles til dokumentasjon, den ansattes aktsomhet med hensyn til sannheten i opplysningene, hvilke kritikkverdige og ulovlige forhold som kan utløse en varslingsrett og hva slags beskyttelse den ansatte har krav på dersom arbeidsgiver iverksetter urettmessige sanksjoner. Et sentralt punkt vil også være hvilke krav til intern varslingsrett eller varslingsrett av tilsynsmyndigheter som må være oppfylt før det foreligger rett til å alarmere allmennheten, og hvilke unntak som kan tenkes fra dette der et internt varsel eventuelt kan føre til unndragelsesfare, dekkoperasjoner, fare for den ansatte selv og liknende.

Slik lovgivning kan også bidra til økt fokus på etiske spørsmål innad i den enkelte virksomhet, og stimulere til utvikling av interne prosedyrer for å varsle om, motvirke og bekjempe mulige lovbrudd (for eksempel korrupsjon og miljøkriminalitet) og kritikkverdige forhold.

Rent lovstrukturelt vil trolig lovbestemmelser om "whistle blowing" best høre hjemme i arbeidsmiljøloven. Det er imidlertid for tidlig å ta nærmere standpunkt til dette nå, jf. det som tidligere er sagt om oppfølgingen av innstillingen fra Arbeidslivslovutvalget.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at offentlig ansatte ikke bør kunne pålegges taushetsplikt om forhold som allmennheten har et ubetinget krav på innsyn i etter det offentlighetsprinsippet som foreslås grunnlovsfestet. Departementet slutter seg til den grunnleggende ideen bak dette prinsippet, som vil bidra til at personer som har gode forutsetninger for å bidra til den offentlige debatt, kan delta i denne. Verken taushetsplikt i formell lov eller i form av instruksjer eller retningslinjer bør da kunne benyttes.

Kommisjonen ser det foregående som et spørsmål om rekkevidden av grunnlovsbestemmelsen om offentlighetsprinsippet. Departementet mener dette prinsipielt er et spørsmål om grensene for den klassiske ytringsfriheten og informasjonsfriheten. Når allmennhetens informasjonskrav følger av formell lov - som

offentlighetsloven eller andre lover om dokument- eller møteoffentlighet - kan muligheten for motstridende lovbestemt taushetsplikt ikke være avskåret, selv om utgangspunktet og den praktiske hovedregel bør være at offentlig ansatte må ha yringsfrihet om slike opplysninger. Det bør derfor ikke være anledning til å pålegge offentlig ansatte taushetsplikt i slike tilfelle ved instruks mv. Dette bør vurderes lovfestet, gjerne i forvaltningsloven.

Ytringsfrihetskommisjonen viser til at mange offentlige etater og kommuner det siste tiåret har utarbeidet mediestrategier som også omfatter retningslinjer til de ansatte om de ansattes kontakt med media og at innholdet i mange av disse kan legge for liten vekt på yringsfriheten - både ut fra hensynet til den ansatte selv og ut fra hensynet til en informert offentlig debatt.

Norsk Redaktørforening foretok i 2003 en innsamling av gjeldende informasjons- og uttalereglement fra 134 kommuner og seks fylkeskommuner, og konkluderte for sin del med at mange av disse hadde en meget uheldig prioritering av taushet, som det fremste uttrykk for lojalitet, mens de ansattes yringsfrihet var kraftig nedtonet.

Etter departementets oppfatning er det bra at offentlig ansatte gis veiledning og instruks om hvordan man bør og må opptre i krysningpunktet mellom egen yringsfrihet, lojalitet til egen arbeidsplass og allmenhetens informasjonsbehov. Det er imidlertid klart uheldig om det utarbeides retningslinjer om offentlig ansattes yringsfrihet som ikke tar et korrekt rettslig utgangspunkt eller som begrenser ansattes yringsfrihet på en ulovlig måte. Offentlig ansatte bør kunne legge til grunn at de instruks man mottar fra arbeidsgiver er i samsvar med gjeldende rett.

4.11.1 Komiteens merknader

Både Ytringsfrihetskommisjonen og departementet uttrykker at det ikke er hensiktsmessig med særlige regler om ansattes yringsfrihet i selve grunnlovsbestemmelsen, fordi den ansatte omfattes av den samme grunnlovsvernede yringsfrihet som enhver annen borger. Komiteen slutter seg til denne vurderingen.

Komiteen er enig i at det er et viktig prinsipielt skille mellom yringer som den ansatte fremsetter på vegne av arbeidsgiveren og yringer som den ansatte setter frem på vegne av seg selv. Når den ansatte ytrer seg på vegne av arbeidsgiveren er det prinsipielt sett arbeidsgiverens yringsfrihet som benyttes og følgelig må det i slike tilfeller være arbeidsgiveren som bestemmer innholdet i ytringen.

Komiteen har merket seg at Norsk Redaktørforening i 2003 gjennomførte en innsamling av gjeldende informasjons- og uttalereglement fra 134 kommuner og seks fylkeskommuner, som etter deres oppfatning viste at mange av disse hadde en uheldig prioritering av taushet, mens de ansattes yringsfrihet var kraftig nedtonet.

Komiteen mener dagens rettstilstand knyttet til "Ansattes yringsfrihet" ikke er klar nok og ber departementet vurdere eventuelle lovgivningsinitiativ i oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets innstilling.

Et sentralt moment i debatten om ansattes yringsfrihet er begrepet "whistle blowing", her definert som uttalelser som isolert sett vil være åpenbart illojale, men som allikevel kan være både tillatt og ønskelig. Det tenkes her på uttalelser og yringer om at egen arbeidsplass/arbeidsgiver er innblandet i korrumpert, ulovlig, umoralsk eller annen skadelig aktivitet og hvor selve offentliggjøringen må anses som det eneste middel som kan sikre at de kritikkverdige eller ulovlige forhold opphører. Komiteen viser til Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon artikkel 9, om vern for den som melder fra om korrupsjon. Komiteen er enig i at dette området trenger en nærmere lovregulering og har merket seg at departementet peker på at en nærmere lovgivning av dette området trolig best kan finne sted innenfor rammen av arbeidsmiljøloven. Komiteen viser til at departementet varsler et konkret lovgivningsinitiativ i forbindelse med oppfølgingen av Arbeidslivslovutvalgets innstilling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vil vurdere lovforslaget når det foreligger. Disse medlemmer forutsetter at forslaget utformes slik at den ansatte ikke kan pålegges taushetsplikt i strid med Ytringsfrihetskommisjonens forslag til Grunnloven § 100, femte ledd, annet punktum.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti har merket seg Regjeringas føringer når det gjelder ansattes yringsfrihet. Disse medlemmer er likevel av den oppfatning at ansattes yringer må vernes mer enn det Regjeringen varsler. Disse medlemmer er av den oppfatning at den svenske grunnlovsbestemmelsen og lovgivning ellers om yringsfrihet for ansatte bør være utgangspunkt for ny norsk lovgivning på området. Disse medlemmer vil fremheve at det særlig er viktig at ansatte har godt kildevern i forbindelse med de såkalte whistle blowing-sakene som kan avdekke korrupsjon og misbruk av offentlige midler.

Disse medlemmer vil videre understreke at situasjonen i dag er at mange arbeidsgivere overdriver kravet om lojalitet fra de ansatte ut over det som er ønskelig fra samfunnets side. Dette gjelder særlig offentlig virksomhet der de folkevalgte med sin kontrollfunksjon over forvaltningen er avhengig av at offentlig ansatte gir til kjenne feil og mangler på arbeidsplassen når det å gå tjenestevei ikke fungerer. Disse medlemmer mener at det offentlige må legge alle forhold til rette for at de ansatte ikke går skadelidende ut av slike prosesser.

4.12 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ

Departementet drøfter hvilket alternativ til grunnlovsbestemmelse om den klassiske yringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet som bør tilrås. Departementet går også noe nærmere inn på alternativer dersom Stortinget ikke skulle ønske å følge departementets tilråding om valg av grunnlovsalterna-

tiv. På grunn av det store antallet alternativer som finnes og fordi en rekke alternativer er skjønnsmessig utformet, har departementet nøydt seg med å peke på hva det ser som de sentrale problemstillingene når det skal treffes et valg mellom de ulike alternativene.

Stortinget kan velge mellom de alternativene til annet og tredje ledd som finnes i Dokument nr. 12:16 (1999-2000).

Departementets konklusjoner kan kort oppsummeres slik:

- Grunnlovsbestemmelsen bør gi et vern for den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet som er sterkest for de politiske ytringene, men likevel ikke er unntaksfritt.
- For andre ytringer enn de politiske må begrensninger i ytringsfriheten i noe større grad aksepteres.
- For alle typer ytringer må det være legitimt å begrense tid og sted for ytringene. Avgjørende for hvor langt en kan gå i å innskrenke ytringsfriheten i ulike tilfeller, bør være hva som er forsvarlig sett i forhold til ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse.
- Grunnlovsbestemmelsen bør først og fremst gi vern mot inngrep som skjer i kraft av offentligrettslig kompetanse.
- Grunnlovsbestemmelsen bør dessuten gi vern mot inngrep som skjer på grunnlag av privat autonomi. Det gjelder især for politiske ytringer, og særlig når staten griper inn på et slikt grunnlag, for eksempel i egenskap av arbeidsgiver. Men det bør også gjelde for andre ytringer enn de politiske, og når det er private som griper inn.
- Grunnlovsbestemmelsen bør gi vern mot et vidt spekter av inngrep i ytringsfriheten, både av rettslig karakter (for eksempel ulike forbud og påbud) og etter omstendighetene faktiske inngrep.
- Grunnlovsbestemmelsen bør ideelt sett inneholde et lovskrav for inngrep som bygger på offentligrettslig kompetanse. Det bør imidlertid ikke i grunnlovsteksten stilles noe krav om klar lovhjemmel.

4.13 To ulike modeller: hovedalternativ 1 til 15 og hovedalternativ 16

Drøftelsene gir grunnlag for å si noe nærmere om hvordan en grunnlovsbestemmelse om den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten og retten til taushet bør struktureres.

Spørsmålet som blir drøftet, er om de politiske ytringene lovteknisk bør skilles ut fra øvrige ytringer og om det bør etableres særlige skranker for inngrep i den politiske ytringsfriheten.

Ytringsfrihetskommisjonen har valgt å skille de politiske ytringene ut til særlig regulering (jf. hovedalternativ 1 i Dokument nr. 12:16 (1999-2000)). Hensikten er å gi de politiske ytringene vern mot inngrep enten inngrepet skjer med hjemmel i offentligrettslig kompetanse (kommisjonen bruker begrepet "statlig høyhetsrett") eller privat autonomi. Andre ytringer er bare vernet mot inngrep på grunnlag av offentligrettslig

kompetanse (jf. uttrykket "rettslig ansvarlig"). Hensikten er videre å markere at vernet for de politiske ytringene er mer absolutt enn for andre ytringer. De 14 neste hovedalternativene (hovedalternativ 2 til 15) er sydd over samme lest.

Det eneste hovedalternativet i Dokument nr. 12:16 (1999-2000) som ikke følger et slikt mønster er hovedalternativ 16, som opererer med en inngrepsterskel ("det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse") som er felles for de politiske ytringene og andre ytringer.

En står dermed overfor *to ulike modeller* for reguleringen: modell I (hovedalternativ 1 til 15) og modell II (hovedalternativ 16).

Kommisjonens forslag til annet ledd (hovedalternativ 1) tar utgangspunkt i at for ytringer i sin alminnelighet kan innskrenkninger i ytringsfriheten (i form av "rettslig Ansvar") skje dersom inngrepet "lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse". I tredje ledd har kommisjonen for de politiske ytringene ("Ytringer om Statsstyrelsen og en hvilkensomhelst anden Gjenstand") valgt en bestemmelse som fremstår som unntaksfri - forutsatt at ytringen er "frimodig".

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg spesielt om forholdet mellom annet og tredje ledd i kommisjonens forslag. De høringsinstanser som har kommentert den innfallsvinkel Ytringsfrihetskommisjonen har valgt i annet ledd, er gjennomgående positive til å benytte hensynet til sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse som kriterier for hvilke inngrep som kan foretas.

Etter departementets syn fører ytringsfrihetens begrunnelser til at visse ytringer bør nyte et særlig sterkt vern. Departementet ser derfor gode grunner for den modellen kommisjonen har valgt, der de politiske ytringene skilles ut i et eget ledd. Den markerer klart særstillingen for de politiske ytringene. Prinsipielt er det også fordelaktig at grunnlovsteksten har klare formuleringer, slik tilfellet delvis er i kommisjonens forslag til tredje ledd. Det hefter etter departementets syn likevel svakheter ved utformingen av kommisjonens forslag. Det gjelder allerede ut fra kommisjonens egne premisser, men enda mer ut fra de avveininger departementet mener er de riktige.

For det første er det klart at også den politiske ytringsfriheten kan innskrenkes gjennom begrensninger i tid og sted for meddelelse og mottakelse av slike ytringer. Dette gjenspeiles ikke i kommisjonens forslag til grunnlovstekst.

For det annet gir kravet om at de politiske ytringene må være "frimodige" for å være beskyttet av ytringsfriheten, liten veiledning. Det vises til St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 23-24.

For det tredje synes det etter premissene for kommisjonens forslag klart at også ytringer som utvilsomt er "frimodige", i en del tilfeller skal kunne forbys helt. Det gjelder for eksempel adgangen til å straffe visse rasistiske ytringer, adgangen til å regulere ansattes ytringsfrihet og adgangen til å gripe inn mot krenkelser

av æren. Det vises til St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 24. Dette fremgår ikke av bestemmelsen.

For det fjerde kan kommisjonens forståelse av uttrykket "hvilken som helst anden Gjenstand" virke noe anstrengt, jf. NOU 1999:27 s. 245:

"Begrepet "Statsstyrelsen" viser at vernet gjelder ytringer om politikk og offentlige spørsmål i vid forstand. "Hvilken som helst anden Gjenstand" viser tilbake til "Statsstyrelsen" og betyr derfor "gjenstander" av politisk karakter."

Etter departementets syn viser uttrykket "hvilken som helst anden Gjenstand" snarere til alle andre temaer enn de "politiske". Ut fra dette synes det mindre aktuelt å velge kommisjonens konkrete forslag, selv om en ønsker å nå de samme resultater som kommisjonen. I jo større grad man ønsker å beholde adgangen til å innskrenke ytringsfriheten mer enn kommisjonen, desto mer øker innvendingene mot å velge kommisjonens formuleringer.

Det er likevel mulig å finne andre grunnlovsalternativer innenfor kommisjonens modell, jf. hovedalternativ 2 til 15. Disse alternativene gir mulighet for å beholde skillet mellom vernet for ytringsfriheten i sin alminnelighet og vernet for de politiske ytringene i grunnlovsteksten, og samtidig markere at inngrep i den politiske ytringsfriheten kan gjøres i spesielle tilfeller.

Etter departementets syn ville en slik løsning (valg av ett av hovedalternativene 2 til 15) få frem at de politiske ytringene ut fra ytringsfrihetens begrunnelse står i en særstilling. En har likevel tapt en viktig verdi ved kommisjonens forslag: markeringen av at den politiske ytringsfriheten som utgangspunkt er absolutt.

4.14 Nærmere om hovedalternativ 16

Departementet ser det slik at mye taler for å la den nye grunnlovsbestemmelsen operere med en felles inngrepsterskel for politiske ytringer og andre ytringer, slik modellen i hovedalternativ 16 legger opp til:

"Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskap om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse."

Henvisningen til ytringsfrihetens begrunnelse direkte i grunnlovsteksten vil nettopp gi grunnlag for ønsket fleksibilitet i forhold til ulike kategorier ytringer. Ut fra ytringsfrihetens begrunnelse skal det særlig mye til for å gripe inn i den politiske ytringsfriheten.

Det kan tenkes innvendt mot en slik løsning at den åpner for avveininger fra lovgiverne og forvaltningen - også når det gjelder politiske ytringer - som det er vanskelig for domstolene å etterprøve på en effektiv måte på grunn av det skjønsmessige vurderingstemaet. Departementet har forståelse for en slik innvending, men legger vekt på at lovvedtak og andre myndighetsavgjørelser uansett kan overprøves av uavhengige domstoler. I den forbindelse kan det vises til at også EMK artikkel 10 nr. 2 innebærer skjønsmessige

avveininger på ytringsfrihetens område, uten at det har vært til hinder for et sterkt vern om ytringsfriheten.

Departementet har sett nærmere på hvorvidt det er ønskelig å velge hovedalternativ 16 i lys av de vilkår som dette alternativet oppstiller.

Det sentrale vilkåret for inngrep i hovedalternativ 16 er at innskrenkninger i ytringsfriheten "lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse". Etter departementets syn er et slikt krav fullt forenlig med de resultater departementet mener er ønskelige i avveiningen mellom hensynet til ytringsfriheten og de prosesser den skal verne på den ene siden, og motstående interesser på den annen side. Det kan riktignok innvendes mot dette at formuleringen "lader sig forsvare" osv. er den samme som i Ytringsfrihedskommisjonens forslag (hovedalternativ 1), og at departementet på enkelte punkter legger opp til et svakere vern for ytringsfriheten enn det kommisjonen gjør. Da vil den naturlige konsekvensen være at en annen formulering velges. Etter departementets syn er det ikke en avgjørende innvending, idet det uansett er nødvendig å lese grunnlovsteksten i sammenheng med dens premisser.

Etter sin ordlyd gir hovedalternativ 16 vern mot inngrep både på grunnlag av offentligrettslig kompetanse og på grunnlag av privat autonomi, uansett om inngrep er bestemt av det offentlige eller av private. Dette gjelder både ved politiske ytringer og andre ytringer. Dette er i samsvar med den ønskelige rekkevidden av grunnlovsbestemmelsen på dette punktet.

Begrepet "Indskrænkninger" gir rom for at det gis vern mot et vidt spekter av inngrep i ytringsfriheten.

Hovedalternativ 16 inneholder ikke noe lovskrav. Det har sammenheng med at forslaget omfatter inngrep både med hjemmel i offentligrettslig kompetanse og privat autonomi. Det kunne være nyttig at lovskravet fremgår av grunnlovsbestemmelsen for inngrep som prinsipielt kan skje med grunnlag i offentligrettslig kompetanse. At et slikt lovskrav mangler, anser departementet imidlertid ikke som noen avgjørende innvending.

Departementet viser også til at hovedalternativ 16 innebærer en forenkling sammenlignet med kommisjonens forslag. Det er ikke nødvendig å trekke skillet mellom politiske ytringer og andre ytringer før en avgjør hvilken del av grunnlovsbestemmelsen som skal anvendes. Selv om begrepet "politiske ytringer" har en klar kjerne, kan det være vanskelig å plassere en lang rekke ytringer i forhold til et slikt begrep.

Departementet peker endelig på at hovedalternativ 16, selv om vilkåret for inngrep er formulert likt både for politiske ytringer og andre ytringer ("det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse"), kan sies å fremheve betydningen av de politiske ytringene særskilt. Det er gjort ved at uttrykket "Statsstyrelsen" står ved siden av uttrykket "og en hvilken som helst anden Gjenstand". Uttrykket statsstyrelsen gir den riktige assosiasjonen til emner som har samfunnsmessig betydning.

Etter dette mener departementet at hovedalternativ 16 til annet ledd bør foretrekkes.

Departementet tilrår at det ikke vedtas en særbe- stemmelse om adgangen til å gripe inn mot ytringer på grunn av deres usannhet. Dette gjøres ved å utelate annet ledd annet punktum under hovedalternativ 16.

Departementets tilråding til annet ledd lyder:

"Innskrænknninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskap om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse."

4.14.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader under innstillingens punkt 4.1.1 samt meldingens vurderinger, og går på denne bakgrunn inn for departementets forslag til andre ledd i grunnlovsbestemmelsen, hovedalternativ 16.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til sine merknader under innstillingens punkt 4.1.1 og støtter på denne bakgrunn Ytringsfrihetskommisjonens forslag til tredje ledd.

4.15 Nærmere om hovedalternativ 1 til 15

Justisdepartementet gjør rede for at dersom Stortinget skulle mene at modell II (hovedalternativ 16) ikke er hensiktsmessig, eller dersom Stortinget av andre grunner ikke foretrekker hovedalternativ 16, må et av hovedalternativene innenfor modell I velges (hovedalternativ 1 til 15).

Slik disse grunnlovsalternativene er utformet, er det hensiktsmessig først å ta stilling til hvilket vern som er ønskelig for ytringer i sin alminnelighet.

Deretter kan en ta stilling til hvilket særlig vern som er ønskelig for de politiske ytringene. De mulige alternativene når det gjelder politiske ytringer vil følge av de alternativene som følger like etter det aktuelle hovedalternativet.

Vernet for ytringer i sin alminnelighet

Valg av alternativ til bestemmelse som verner ytringer i sin alminnelighet bør i hovedsak skje ut fra problemstillingene nedenfor.

1. HVA BØR VÆRE TERSKELEN FOR Å GJØRE INNGREP I YTRINGSFRIHETEN?

De 15 første hovedalternativene gir 3 mulige terskler for inngrep i ytringsfriheten.

Den strengeste terskelen finnes i hovedalternativene 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 12 og 13. Der er kravet at begrensningen i ytringsfriheten "lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse".

En terskel for inngrep som er ment å være noe lavere, finnes i hovedalternativene 10, 11, 14 og 15. Der er kravet at begrensningen i ytringsfriheten "er tilbørligt

holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse".

En streng terskel lik den i hovedalternativ 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 12 og 13 finnes i hovedalternativene 4 og 8, men med den vesentlige begrensning at disse hovedalternativene kun gir vern mot inngrep i form av straff, jf. neste spørsmål.

2. HVILKE TYPER BEGRENSNINGER I YTRINGSFRIHET BØR EN GRUNNLOVSBESTEMMELSE GI VERN MOT?

Den mest vidtgående formuleringen finnes i hovedalternativene 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 og 16. Der benyttes den generelle formuleringen "Innskrænknninger", som kan defineres slik at alle typer inngrep i ytringsfriheten omfattes.

En snevrere formulering finnes i hovedalternativene 1, 2 og 3, samt 5, 6 og 15. Der brukes formuleringer som "retslig ansvarlig" (1, 2 og 3) og "Retslig sanktionerede Innskrænknninger" (5, 6 og 15). Det er meningen at disse formuleringene ikke skal omfatte inngrep som skjer på grunnlag av privat autonomi. Også ellers kan formuleringene være noe snevrere enn formuleringen "Innskrænknninger".

En meget snever formulering finnes i alternativ 4 og 8, som kun rammer henholdsvis den som "straffes" (alternativ 4) og "Innskrænknninger i Ytringsfriheden der er belagte med Straf" (alternativ 8).

3. BØR BESTEMMELSEN INNEHOLDE ET SÆRLIG LOVSKRAV, OG I TILFELLE HVOR STRENGT?

Samtlige av hovedalternativene 1 til 15 (unntatt hovedalternativene 4 og 8) åpner for å velge mellom

- et krav om at begrensningen i ytringsfriheten må følge klart av lov,
- et krav om at begrensningen må følge av lov og
- en utelatelse av lovskravet.

Det følger av de ulike alternativene til annet ledd annet punktum under de ulike hovedalternativene.

4. BØR GRUNNLOVEN HA EN SÆRBESTEMMELSE SOM BEGRENSE ADGANGEN TIL Å ILEGG RETSLIG ANSVAR FOR EN PÅSTANDS USANNHET?

Samtlige av hovedalternativene 1 til 15 åpner for å velge mellom:

- en bestemmelse om at "Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god tro",
- en tilsvarende bestemmelse som i i., men slik at den er begrenset til å gjelde straffansvar og
- å utelate en særbestemmelse om dette spørsmålet.

Vernet for politiske ytringer

Valg av alternativ til bestemmelse som verner politiske ytringer bør i hovedsak skje ut fra de fire problemstillingene som er skissert nedenfor. Fremstillingen er relatert

til alternativene til tredje ledd som er angitt under hovedalternativ 2, men det vil være mulig å finne tilsvarende alternativer under de øvrige hovedalternativene.

1. HVA BØR VÆRE TERSKELEN FOR Å GJØRE INNGREP I DEN POLITISKE YTRINGSFRIHETEN?

Alternativ 1 (Ytringsfrihetskommisjonens forslag) står språklig sett i en særstilling ved at det markerer at den politiske ytringsfriheten som utgangspunkt er absolutt. Bestemmelsens ordlyd indikerer ikke at det kan gjøres inngrep i den politiske ytringsfriheten.

Etter alternativ 2 og 3 kan inngrep bare skje "hvor særligt tungtveiende Hensyn gjøre dette forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser". Alternativene er utformet med sikte på å presisere kommisjonens forslag slik at det klart går frem at vernet for de politiske ytringene ikke er absolutt, jf. St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 50. Det vil likevel være rom for justeringer i forhold til de tolkninger kommisjonen har lagt til grunn.

Alternativene 4 til 7 tillater inngrep der hvor "tungtveiende Hensyn gjøre dette forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser". Meningen er å oppstille noe lempeligere vilkår for innskrenkninger i ytringsfriheten enn det som gjelder etter kommisjonens forslag. Det vises til St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 50.

2. HVILKE TYPER BEGRENSNINGER I YTRINGSFRIHETEN BØR EN GRUNNLOVSBESTEMMELSE GI VERN MOT?

Hovedalternativ 1 hviler på en forutsetning om at det ikke kan gjøres inngrep i den politiske ytringsfriheten. Det er likevel klart at visse inngrep er tillatt. Det er imidlertid også mulig å utelukke bestemte typer begrensninger dersom Stortinget skulle ønske dette. Det er for eksempel mulig å utelukke innskrenkninger i ytringsfriheten som har grunnlag i privat autonomi dersom det skulle være ønskelig. Det blir opp til Stortinget å definere dette nærmere.

Hovedalternativene 2 til 15 bruker uttrykket "Grændser" for å indikere hvilke inngrep i ytringsfriheten som er omfattet av bestemmelsen. Dette uttrykket er etter sin ordlyd meget generelt. På samme måten som med hovedalternativ 1 blir det opp til Stortinget å definere dette nærmere.

3. BØR BESTEMMELSEN INNEHOLDE ET SÆRLIG KRAV TIL RETTSGRUNNLAGET FOR INNGREP?

Alternativ 1 sier ikke noe om krav til rettsgrunnlaget for inngrep. Det skyldes at bestemmelsen bygger på en forutsetning om at den politiske ytringsfriheten er absolutt. I den grad det likevel gjøres inngrep, for eksempel begrensninger av tiden eller stedet for visse ytringer, må inngrepet for det første tilfredsstillende det kravet til rettsgrunnlag som gjelder for inngrep i ytringsfriheten i sin alminnelighet (under de ulike hovedalternativene 1 til 15 til annet ledd).

Alternativ 2, 3, 4 og 5 stiller i tillegg krav om at inngrepet i den politiske ytringsfriheten må følge av "klarlig definerte Grændser".

Alternativ 6 og 7 stiller ikke noe slikt krav om klart grunnlag for inngrep i den politiske ytringsfriheten; dette indikeres ved bruk av ordet "Grændser" uten noe kvalifiserende ord foran.

4. HVORDAN BØR BESTEMMELSEN ANGI AT DEN GJELDER FOR POLITISKE YTRINGER?

Alternativ 1, 2, 4 og 6 indikerer dette ved formuleringen "Ytringer om Statsstyrelsen og en hvilken som helst anden Gjenstand".

Alternativ 3, 5 og 7 indikerer det samme ved formuleringen "Ytringer om Statsstyrelsen og en hvilken som helst anden almen Gjenstand".

4.16 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ - særlig om kommersielle ytringer

Departementet har konkludert med at kommersielle ytringer bør falle utenfor virkeområdet for en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. Spørsmålet er hvordan dette bør komme til uttrykk i grunnlovsbestemmelsen. Dersom det gis en egen bestemmelse om de kommersielle ytringenes status, blir spørsmålet hvor den skal plasseres. Plasseringen har betydning for hvilke inngrep i ytringsfriheten særbestemmelsen skal gjelde for.

Fjerde ledd første punktum alternativ 8 og alternativ 9 (jf. Dokument nr. 12:16 (1999-2000)) gir adgang til uttrykkelig å unnta kommersielle ytringer fra grunnlovsbestemmelsens virkeområde. Forskjellen mellom de to alternativene er at alternativ 8 bruker uttrykket "kommercielle Ytringer", mens alternativ 9 taler om "Reklame". Språklig må uttrykket "kommercielle Ytringer" sies å være noe videre enn "Reklame", men det er neppe tale om vesentlige forskjeller, og det vil etter departementets syn være mulig å legge det samme innholdet i "Reklame" som i "kommercielle Ytringer". Ytringsfrihetskommisjonen synes å bruke uttrykkene om hverandre. Det vil uansett være ønskelig at begrepets innhold presiseres nærmere i premissene til bestemmelsen.

Slik departementet ser det, vil det også være mulig gjennom presiseringer i forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen å gjøre det klart at kommersielle ytringer ikke er ment å omfattes av grunnlovsbestemmelsen. Etter departementets syn bør imidlertid unntaket for kommersielle ytringer klart fremgå av grunnlovsteksten selv.

Departementet tilrår at alternativ 8 vedtas, se likevel i det følgende om plasseringen.

Spørsmålet er hvor en slik bestemmelse skal plasseres. Det finnes to muligheter:

- Bestemmelsen plasseres like etter bestemmelsen om klassisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet og rett til taushet. Dermed vil den innskrenke virkeområdet bare til bestemmelsen om klassisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet og rett til taushet. Dette gjøres ved å velge alternativ 8 til fjerde ledd første punktum.
- Bestemmelsen plasseres etter bestemmelsen om forhåndskontroll av ytringer. Dermed vil den inn-

skrenke virkeområdet til både bestemmelsen om klassisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet og rett til taushet og bestemmelsen om forhåndskontroll av ytringer. Dette gjøres ved å velge alternativ 8 til femte ledd første punktum (presisert til å tilsvare alternativ 8 til fjerde ledd første punktum).

Dersom Stortinget skulle ønske å gå inn for alternativ 9 til fjerde ledd i stedet for alternativ 8, vil de to mulighetene beskrevet foran gjelde tilsvarende, med den forskjell at "alternativ 8" byttes ut med "alternativ 9" i beskrivelsene.

Når en først unntar de kommersielle ytringene fra grunnlovsbestemmelsens virkeområde, mener departementet at det vil virke mest konsekvent om dette får virkning også for spørsmålet om forhåndskontroll, jf. løsning 2. Dermed blir departementet stående ved å tilrå at bestemmelsen bør vedtas som *alternativ 8 til fjerde ledd første punktum*.

Departementets tilråding lyder som følger:

"Disse Grundsætningsers Anvendelse på kommersielle Ytringer og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov."

4.16.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til sine merknader under innstillingens punkt 4.8.1, samt meldingens vurderinger, og går på denne bakgrunn inn for departementets forslag til fjerde ledd i grunnlovsbestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til sine merknader under innstillingens punkt 4.8.1 og går imot Regjeringens forslag om at kommersielle ytringer skal falle utenfor virkeområdet for en grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet.

5. ALTERNATIVE FORSLAG TIL § 100 FJERDE LEDD - FORHÅNSKONTROLL AV YTRINGER

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår i fjerde ledd i ny Grunnlov § 100 et medienøytralt forbud mot forhåndssensur og annen forhåndskontroll av ytringer, til erstatning for dagens grunnlovsforbud mot forhåndskontroll av trykt skrift. Forslaget lyder:

"Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kan benyttes kun i den Udstrækning det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol."

Lovteknisk er bestemmelsen bygget opp med et generelt forbud mot forhåndskontroll og andre forebyggende forholdsregler, og med to uttrykkelige unntak. Det ene unntaket gir adgang til forhåndskontroll for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Det andre unntaket åpner for brevsensur

i anstalter på visse prosessuelle vilkår. Det kan være noe uklart om det generelle forbudet åpner for unntak i visse tilfeller. I St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 27 er det antatt at fjerde ledd må tolkes slik at bestemmelsen til en viss grad åpner for forhåndskontroll ut fra en interesseavveining. Vurderingen er imidlertid streng, og inngrep er bare aktuelt hvis etterfølgende ansvar ikke gir et tilstrekkelig vern.

Kommisjonen deler de ulike former for forhåndskontroll inn i to hovedtyper. Begge er omfattet av kommisjonens grunnlovsforslag. Den første gjelder forhåndskontroll med innholdet i de enkelte ytringer. Eksempel på dette er dagens filmsensur. Den andre typen omtales av kommisjonen på litt forskjellige måter - som "overvåkning av selve formidlingsprosessen" eller "kontroll med bruken av selve mediet", "forhåndskontroll med summen av ytringer" og "regler mot fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom". Eksempler på denne andre typen forhåndskontroll er krav om kringkastingskonsesjon når dette ikke er begrunnet i tekniske forhold.

Forhåndskontroll omfatter i prinsippet ethvert inngrep i ytringsfriheten som foretas før ytringen når frem til mottakeren. Problemstillingen gjelder altså tidspunktet for inngrepet - i hvilken grad det er adgang til å gripe inn på forhånd med sensur eller andre kontrollformer - og ikke hvilke ytringer som kan forbys. Det siste spørsmålet må avgjøres etter grunnlovsforslaget ellers.

Justisdepartementet redegjør i stortingsmeldingen for høringsinstansenes syn på Ytringsfrihetskommisjonens forslag. Kommisjonens forslag har gjennomgående fått støtte fra mange av de høringsinstanser som hadde merknader til fjerde ledd. Enkelte høringsinstanser mener på den annen side at det ikke bør være noe i veien for å opprettholde en mulighet for beskyttelse mot ytringer som anses som skadelige for individ og samfunn.

Departementet er enig i at grunnlovsbestemmelsen bør inneholde en egen bestemmelse rettet mot forhåndskontroll av ytringer. Det er som utgangspunkt særlig betenkelig med en forhåndskontroll av ytringer. Departementet viser til kommisjonens argumentasjon. En egen bestemmelse om forhåndskontroll vil markere dette.

Departementet peker likevel på at ikke alle former for forhåndskontroll med ytringer er like betenkelige. Forhåndskontroll forbindes gjerne med kontroll foretatt av forvaltningstjenestemenn knyttet til den utøvende makt, på grunnlag av vage standarder, i et miljø som har som en hovedoppgave å drive sensur, og uten særlige saksbehandlingsgarantier som sikrer en grundig vurdering av spørsmålet om ytringens lovligheit. I den grad kontrollen skjer ved uavhengige organer som ikke har sensur som særlig oppgave, der myndighetene har byrden med å stanse ytringen, med særlig betryggende saksbehandlingsregler og på grunnlag av mer presise inngrepskriterier, blir innvendingene mindre. Det må likevel understrekes at de innvendingene som kommisjonen gjør gjeldende, taler for den største forsiktighet. En effektiv ordning med forhåndskontroll fører videre til at en ikke får prøvd ut om påståtte ska-

devirkninger faktisk realiserer seg, slik en gjør dersom et system med etterfølgende ansvar er bestemmende. Betenkelighetene med forhåndskontroll er større jo nærmere ytringsfrihetens kjerne en nærmer seg. Det er derfor for eksempel mindre betenkelig med forhåndskontroll med kommersiell reklame enn politiske ytringer. Kontroll med det konkrete innholdet i enkelte ytringer er også mer betenkelig enn forhåndskontroll med summen av ytringer, særlig når kontrollen i det siste tilfellet er begrenset til mer generelle krav til innholdet.

Departementet slutter seg til kommisjonens forslag om at et forbud mot forhåndskontroll av ytringer bør omfatte alle medier. Tiden har løpt fra et forbud mot forhåndskontroll som bare er begrenset til trykt skrift.

Dagens bestemmelse i Grunnloven § 100 første punktum har vist at det er mulig å ha et grunnlovsbestemt forbud mot forhåndskontroll av trykte skrifter som er tilnærmet absolutt. Departementet ser det som viktig at grunnlovsvernet på dette punktet ikke svekkes som følge av at forbudet mot forhåndskontroll utvides til å gjelde for alle medier. På denne bakgrunn ønsker departementet å gå inn for en særbestemmelse som markerer dette.

5.1 Dagens grunnlovsvern. Internasjonale forpliktelser

Grunnloven § 100 første punktum ("Trykkefrihed bør finde Sted") inneholder et forbud mot sensur av trykte skrifter. Bestemmelsen innebærer at det ikke er adgang til å etablere ordninger der formålet er å kontrollere meningsinnholdet i bøker og andre trykksaker før trykking eller distribusjon. Forbudet omfatter både skrift, bilder og liknende. Vernet er unntaksfritt, og det gjelder enhver ytring, uavhengig av innhold.

Utenfor forbudet mot sensur i Grunnloven § 100 første punktum faller ytringer gjennom andre kommunikasjonsformer enn trykte skrifter. Grunnloven er derfor ikke til hinder for forhåndskontroll med film, radio- og fjernsynskringkasting, teater mv. Spørsmålet hvor langt ytringer i elektronisk form, for eksempel internettaviser eller tekst-TV, er vernet av forbudet mot forhåndskontroll, er mer usikkert.

Justisdepartementet redegjør i meldingen nærmere for internasjonale forpliktelser på området. Forhåndskontroll er ikke uttrykkelig forbudt etter EMK artikkel 10. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen viser at den fra sak til sak vurderer om forhåndskontroll er forenlig med konvensjonen, først og fremst i tilknytning til spørsmålet om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Når det gjelder rettstilstanden i andre land, viser departementet til fremstillingen i NOU 1999:27 kapittel 9.

5.1.1 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen foreslår et grunnlovsfestet Medienøytralt forbud mot forhåndssensur og annen forhåndskontroll av ytringer. Komiteen understreker at et system med forhåndskontroll av ytringer strider med det liberale

grunnprinsipp om frihet under ansvar og prinsipielt er uønskelig i et åpent og demokratisk samfunn. Komiteen legger til grunn at det er positivt at dette viktige utgangspunktet grunnlovsfestes og at ansvar for ulovlige ytringer fortrinnsvis gjøres gjeldende i ettertid. Komiteen viser videre til at betenkelighetene med forhåndskontroll blir større jo nærmere ytringsfrihetens kjerne man nærmer seg og i hvilken grad kontrollen berører det konkrete innholdet i en ytring. Komiteen har merket seg at EMDs praksis tyder på at den enkelte stats skjønnsmargin er mindre på dette området enn ved andre inngrep i ytringsfriheten samt at kravet til presis lovforankring synes skjerpet.

5.2 Film, video og andre levende bilder

Etter film- og videogramloven skal alle filmer og videogrammer som skal vises frem i næring, på forhånd være godkjent av Statens filmtilsyn. Filmtilsynet skal nekte godkjenning av bilder som det mener "krenker sømd" eller er i strid med straffeloven § 382. Straffeloven § 382 rammer utilbørlig bruk av grove voldsskildringer i underholdningsøyemed. Sømmelighetskriteriet retter seg mot pornografiske ytringer, men er strengere enn pornografibegrepet i straffeloven § 204. En film som krenker sømmelighet vil ikke nødvendigvis være ulovlig pornografi etter straffeloven § 204. I likhet med straffeloven § 204 kan det ved tolkningen av sømmelighetskriteriet legges vekt på om skildringen har et kunstnerisk innhold.

For videogram som skal omsettes i næring (gjennom utleie eller salg), gjelder egne regler om registrering i film- og videogramloven § 7. Begrepet videogram dekker først og fremst film på VHS, DVD og andre fysiske formater med levende bilder. Hvert videogram skal registreres og utstyres med et registreringsmerke fra filmtilsynet. Manglende registrering medfører at omsetning er forbudt. Registreringen innebærer ikke i seg selv noen innholdskontroll, men legger til rette for eventuelt etterfølgende ansvar mot distributøren.

Etter § 7 annet ledd første punktum kan Statens filmtilsyn vurdere et videogram - også før det er registrert. Dette legger til rette for stikkprøver av videogrammet innhold. Dersom filmtilsynet etter en slik vurdering mener videogrammet er i strid med straffeloven § 204 (pornografi) eller § 382 (grove voldsskildringer), kan det ikke registreres, og det er ulovlig å omsette. En distributør kan, dersom vedkommende er i tvil om innholdet er i strid med norsk lov, på eget initiativ kreve at filmtilsynet vurderer et videogram, jf. § 7 annet ledd femte punktum.

Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 fjerde ledd innebærer at forhåndskontrollen med levende bilder for et voksent publikum ikke kan opprettholdes. Det gjelder både ordningen med forhåndskontroll av film og videogram som skal vises i næring, jf. film- og videogramloven § 4, og ordningen med forhåndskontroll av videogrammer som skal omsettes i næring, jf. lovens § 7.

Kommisjonen legger til grunn at forslaget til ny Grunnlov § 100 fjerde ledd er så fleksibelt formulert at for eksempel rettslig pålegg om montering av anti-

voldsbrikker eller filtre ("net-nannies") i TV-apparater og PC-er kan godtas, under forutsetning av at voksne brukere av samme mottaksutstyr kan sette filtrene etc. ut av kraft.

Justisdepartementet redegjør i meldingen for høringsinstansenes syn.

Departementet reiser spørsmålet om en ny *grunnlovsbestemmelse* bør være til hinder for de to ordningene med forhåndskontroll etter film- og videogramloven. Disse to ordningene har trekk av en klassisk sensurordning. Det gjelder først og fremst ordningen etter film- og videogramloven § 4. En forutsetning for at det overhodet er akseptabelt å beholde slike ordninger med forhåndskontroll, er at de er begrenset til å omfatte grove voldsskildringer og pornografiske ytringer. Departementet ser det som utelukket at en slik kontrollordning under en ny grunnlovsbestemmelse retter seg mot politiske ytringer.

Departementet mener at praksis, slik den har utviklet seg, ikke innebærer noen urimelig hindring i det allmennheten gjennom mediene film og video har lovlige adgang til av voldsskildringer og pornografiske skildringer. Særlig på videomarkedet, som er mindre gjennomslagskraftig enn kinomarkedet, kan ordningen med forhåndskontroll bidra til å begrense spredningen av ulovlig og straffbar vold og pornografi.

Departementet mener at dagens ordning med forhåndskontroll av film og videogram som skal vises i næring, kan opprettholdes under en ny grunnlovsbestemmelse. Det samme gjelder dagens ordning med forhåndskontroll gjennom stikkprøver av videogrammer som skal omsettes i næring. Dermed står lovgiver fritt til å vurdere om ordningene bør oppheves, og det er mulig å gjeninnføre ordningene dersom en oppheving viser å ha uønskede virkninger.

Departementet reiser spørsmålet om dagens ordning med forhåndskontroll av film og videogram som skal vises i næring, bør beholdes. Etter det forslaget til grunnlovsbestemmelse som departementet går inn for, er dette et rettspolitisk spørsmål, og ikke et spørsmål om Grunnloven tillater endringen.

Departementet tar utgangspunkt i at befattning med skildringer av vold og pornografi i strid med straffeloven, ikke skal kunne skje. Spørsmålet er hvordan en bør håndheve lovgivningens grenser på dette området. Prinsipielt kan håndhevingen skje på to måter.

Departementet er åpen for å oppheve dagens ordning med filmsensur for voksne, slik at film for voksne, som andre former for ytringer, undergis etterfølgende domstolskontroll opp mot lovgivningens grenser på området, også i forhold til grove voldsskildringer og pornografiske ytringer. En slik oppheving forutsetter at Statens filmtilsyn løpende skal følge situasjonen og kan anmelde der tilsynet finner det på sin plass. Det er ikke noe mål med fjerning av forhåndskontrollen at praksis skal bli mer liberal. For å sikre mulighet til å følge opp en slik rolle legges det til grunn at filmer meldes til filmtilsynet i forkant. På dette grunnlag kan også filmtilsynet gi et varsel om sannsynlig anmeldelse og/eller begjæring om midlertidig forføyning hvis tilsynet

anser at filmen bryter med straffelovens bestemmelser. Det vises ellers til kapittel 5.6 om midlertidig forføyning. Filmsensuren for personer under 18 år beholdes.

En slik ordning innebærer at filmtilsynet ikke lenger ved vedtak kan totalforby visning av en kinofilm eller et videogram i forkant. Filmtilsynet kan imidlertid fremdeles sette 18-årsgrense på en film eller et videogram når det er på sin plass. For øvrig må Statens filmtilsyn og andre forholde seg til de reglene som ellers gjelder for å gripe inn mot ulovlige og straffbare ytringer, jf. blant annet punkt 5.6 nedenfor om midlertidige forføyninger.

Eventuell oppheving av ordningen med forhåndskontroll av film eller videogram som skal vises i næring, også overfor voksne, vil ikke være til hinder for ordninger med frivillig forhåndskontroll. En distributør bør, dersom vedkommende er i tvil om innholdet er i strid med norsk lov, på eget initiativ kunne be filmtilsynet om å vurdere filmen før visning.

Spørsmålet er videre om ordningen med forhåndskontroll (gjennom stikkprøver) i forbindelse med registrering av videogrammer som skal omsettes i næring, bør beholdes. Etter departementets forslag til grunnlovsbestemmelse er også dette et rettspolitisk spørsmål, og ikke et spørsmål om hva Grunnloven krever.

Adgangen til stikkprøvekontroll i forbindelse med registrering og selve registreringsordningen må her ses i sammenheng. Muligheten for forhåndskontroll i forbindelse med registrering har betydning for å stanse spredning av voldsskildringer og pornografiske ytringer. Ordningen kan virke preventivt ved at distributører driver en viss egenkontroll før de sender videogrammer inn for registrering. I den grad videogrammer unndras fra registreringsordningen, typisk fordi de inneholder klart ulovlig innhold, vil politiet kunne gripe inn mot disse på det grunnlag at de ikke er registrert. Det er en langt enklere vurdering enn å avgjøre om videogrammets innhold strider mot straffelovens bestemmelser om pornografiske ytringer (§ 204) eller grove voldsskildringer (§ 382). Den samlede ordningen med registrering og stikkprøvekontroll må på dette området antas å være mer effektiv enn en ordning med etterfølgende ansvar.

Registreringsmerket fra Statens filmtilsyn gir dessuten kunden en viss trygghet for at innholdet holder seg innenfor grensen for det lovlige. Uten en adgang til stikkprøvekontroll før registrering vil åpenbart ulovlige videogrammer måtte registreres og omsettes med filmtilsynets merke, og en eventuell kontroll må skje etter at videogrammene er omsatt. Dette vil redusere verdien av registrerings- og merkeordningen som veiledning til forbrukerne.

På denne bakgrunn ser departementet praktiske problemer med en oppheving av ordningen med stikkprøvekontroll i forbindelse med registrering av videogrammer som skal omsettes i næring. Departementet avviser ikke på prinsipielt grunnlag å oppheve adgangen til å foreta stikkprøvekontroll i forbindelse med registrering. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen konklusjon om spørsmålet før det er utredet nærmere.

5.2.1 Komiteens merknader

Komiteen er av den oppfatning at det er grunn til å legge til grunn at det foreligger behov for å verne barn og unge mot skadelig påvirkning av levende bilder. Komiteen viser til at departementet er åpen for å oppheve dagens filmsensur for voksne, slik at film for voksne, som andre former for yringer, undergis etterfølgende domstolskontroll opp mot lovgivningens grenser på området.

Komiteen støtter en slik tilnæringsmåte og viser til at ordninger med frivillig forhåndskontroll kan være nyttig ved tvil om innholdet i film eller videogram er i strid med norsk lov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser for øvrig til at departementet åpner for å vurdere hvorvidt dagens registreringsordning for videogrammer med stikkprøvekontroll skal videreføres. Flertallet ser det som ønskelig at spørsmålet utredes nærmere.

Flertallet slutter seg for øvrig til vurderingene i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til at Ytringsfrihetskommisjonens forslag til Grunnloven § 100, fjerde ledd stenger for å opprettholde forhåndskontroll med levende bilder for et voksent publikum. Dette gjelder både forhåndskontroll av film og videogram som vises i næring. For å sikre mulighet for etterfølgende ansvar vil imidlertid ordningen med registrering av ansvarshavende for filmfremvisning mv. måtte opprettholdes.

Disse medlemmer støtter Ytringsfrihetskommisjonens vurdering på dette punkt.

5.3 Midlertidig forføyning

Tvangsfullbyrdsloven kapittel 15 gir adgang til å kreve midlertidig forføyning for å sikre krav som går ut på annet enn betaling av penger. Eksempler på inngrep i ytringsfriheten kan være at noen ønsker å stoppe utgivelsen av et tidsskrift, en bok eller et fjernsynsprogram som gjengir påstått ærekrenkende, taushetsbelagte eller andre opplysninger som ikke lovlig kan offentliggjøres.

Etter tvangsfullbyrdsloven § 15-2 første ledd kan midlertidig forføyning besluttes når saksøktes atferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort, eller når det finnes nødvendig å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, eller for å hindre voldsomheter som saksøktes adferd gir grunn til å frykte for. Dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført, står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet, kan midlertidig forføyning likevel ikke besluttes, jf. § 15-2 annet ledd. Når en midlertidig forføyning gjør inngrep i ytringsfriheten, vil

hensynet til ytringsfriheten stå sentralt i proporsjonalitetsvurderingen etter § 15-2 annet ledd, se Rt. 1999 s. 1762. EMK artikkel 10 vil være et relevant moment ved tolkning og anvendelse av reglene om midlertidige forføyninger.

Det er et uavklart spørsmål om bruk av midlertidig forføyning mot yringer før de fremsettes skriftlig, kan komme i strid med forbudet i Grunnloven § 100 første punktum. Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1999 s. 1762 taler for et benektende svar, selv om den konkrete saken gjaldt en bok som allerede var publisert. I så fall betyr det at Grunnloven § 100 første punktum i realiteten ikke hindrer forhåndskontroll av trykt skrift som skjer ved domstolene.

Det må antas at EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 ikke stiller krav om noe absolutt forbud mot bruk av midlertidige forføyninger eller liknende inngrep fra en domstol for å stanse yringer før de er offentliggjort. Vilklårene for å tillate det er imidlertid meget strenge.

Ordlyden i Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag oppstiller tilsynelatende et absolutt forbud mot bruk av midlertidige forføyninger mot yringer før de er publisert. Premissene viser imidlertid at forslaget ikke er ment slik, men som en innstramming i dagens rettstilstand. Det bør etter kommisjonens mening bare være adgang til å bruke midlertidig forføyning når det er sannsynliggjort at offentliggjøring ikke tilfredsstillende kan repareres med økonomisk kompensasjon og/eller straff.

Flere av høringsinstansene er tilfreds med de innstramminger som kommisjonen foreslår.

Etter departementets oppfatning følger den rettstilstanden som kommisjonen ønsker seg gjennom grunnlovsendring, i realiteten langt på vei dagens lovgivning og praksis. EMK artikkel 10 vil ha betydning ved tolking av tvangsfullbyrdslovens bestemmelser på dette punktet. De vurderingstemaene som kommisjonen peker på, vil allerede inngå i vurderingen av om vilklårene for å beslutte midlertidig forføyning er oppfylt. Forskjellen mellom kommisjonens standpunkt og gjeldende rett synes å være at vurderingen av om saksøker er like godt avhjulpet ved etterfølgende ansvar i større grad er et moment i en skjønsmessig helhetsvurdering etter tvangsfullbyrdsloven § 15-2, mens kommisjonen ønsker en mer kategorisk regel.

Departementet anser det unødvendig å endre tvangsfullbyrdsloven etter det forslaget til grunnlovsbestemmelse som bør vedtas. Det er imidlertid mulig at vedtakelsen av grunnlovsforslaget vil føre til en viss innstramming i adgangen til å beslutte midlertidig forføyning overfor yringer.

For å ivareta den prosessuelle rettssikkerheten legger kommisjonen til grunn at grunnlovsforslaget innebærer at midlertidig forføyning ikke kan vedtas av tingretten uten kontradiksjon og muntlige forhandlinger. Kommisjonen mener derfor at tvangsfullbyrdsloven § 15-7 annet ledd, som åpner for at midlertidig forføyning kan besluttes uten muntlig forhandling dersom det er "fare ved opphold", ikke får anvendelse når begjæringen om midlertidig forføyning gjelder ytrin-

ger. Kommisjonen mener at bestemmelsen bør endres for å få dette frem.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å foreta en slik endring. § 15-7 annet ledd er en unntaksbestemmelse som uansett blir brukt med særlig forsiktighet i saker om ytringsfrihet. Dessuten gir § 15-8 fjerde ledd partene rett til å kreve etterfølgende muntlig forhandling om unntaksbestemmelsen likevel skulle bli anvendt. Det kan foreligge tilfeller der meget tungtveiende hensyn taler for bruk av unntaksbestemmelsen, for eksempel der det er tale om å offentliggjøre forsvarshemmeligheter av særlig sensitiv art.

5.3.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at departementet anser det som unødvendig å endre gjeldende tvangsfullbyrdseslov for å sikre en høy terskel for å gripe inn mot ytringer i et forestående tv-program, en bokutgivelse eller et tidsskrift. Flertallet forutsetter imidlertid at vedtakelsen av grunnlovsforslagets alternativ 5 til fjerde ledd første punktum og alternativ 5 til fjerde ledd annet punktum fører til en viss innstramming i adgangen til å beslutte midlertidig forføyning overfor ytringer slik at utviklingen av dagens praksis videreføres. Flertallet slutter seg for øvrig til vurderingene i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser til Ytringsfrihetskomisjonens premisser for forbud mot bruk av midlertidige forføyninger mot ytringer før de er publisert. Dette innebærer at bruk av midlertidig forføyning bare kan finne sted når det er sannsynliggjort at offentliggjøring ikke tilfredsstillende kan restitueres med økonomisk kompensasjon eller straff. Kommisjonen legger også til grunn som en ytterligere sikkerhet mot misbruk av slike forføyninger, at kommisjonens forslag til Grunnloven § 100 fjerde ledd må tolkes slik at forføyning i forhold til ytringer ikke kan vedtas av namsretten uten kontradiksjon, dvs. muntlige forhandlinger. Forslaget er en innstramming i forhold til dagens regelverk.

Disse medlemmer har merket seg tilslutning til en slik innskjerping fra flere av høringsinstansene, og at Regjeringen anser endringen langt på vei å være i samsvar med gjeldende rettspraksis. Ifølge Regjeringen synes forskjellen mellom kommisjonens standpunkt og gjeldende rett å være at vurderingen av om saksøker er like godt avhjulpet ved etterfølgende ansvar i større grad, er et moment i en skjønsmessig helhetsvurdering etter tvangsfullbyrdseslovens § 15-2, mens kommisjonen ønsker en mer kategorisk regel.

Disse medlemmer er av den oppfatning at lovgiver så langt som mulig bør definere klare rammer for lovanvendelsen. Disse medlemmer støtter Ytringsfrihetskomisjonens forslag om en innskjerping på dette punkt.

5.4 Beslag og inndragning

Inngrep i ytringsfriheten kan skje ved beslag eller inndragning av det materiale som skal formidle ytringen, for eksempel bøker, tidsskrifter og videofilmer. Sensurforbudet i Grunnloven § 100 er forstått slik at det ikke er til hinder for straffeprosessuelt beslag av et trykt skrift før det er gitt ut, hvis det skjer for å gripe inn mot et forestående eller allerede begått lovbrudd. Slikt beslag kan tenkes med hjemmel i straffeprosessloven § 203, og som hovedregel er det påtalemyndigheten som treffer beslutning om beslag, jf. § 205. Enhver som rammes av beslaget, kan etter § 208 straks eller senere bringe inn for retten spørsmålet om et beslag skal opprettholdes.

Sensurforbudet har heller ikke vært ansett absolutt til hinder for strafferettslig inndragning av trykte skrifter før ytringen er publisert. Inndragning skjer ved dom eller vedtakelse av forelegg, og er mest aktuelt der det er slått fast med endelig virkning at en straffebestemmelse som retter seg mot ytringer, er overtrådt.

Ytringsfrihetskomisjonen legger til grunn at beslag og inndragning av "ytringsobjekter" kan oppfattes som forhåndskontroll når dette skjer før ytringen er frem satt. Det kommenteres imidlertid ikke om grunnlovsforslaget vil legge noen begrensninger på dagens regler om beslag og inndragning.

Ingen av høringsinstansene har særskilte merknader om beslag og inndragning.

Beslag som skjer etter at en straffbar handling har funnet sted, skaper ikke problemer i forhold til et forbud mot forhåndskontroll av ytringer. På den annen side vil bruk av den straffeprosessuelle beslagsordningen som ordinær sensurmekanisme være uakseptabel. Etter departementets syn er det ikke opplagt hvordan en bør se på beslag som skjer for å forhindre straffbare handlinger når dette ikke er en rutinemessig, fast ordning, men finner sted i enkeltsaker der politiet har fått kunnskap om en planlagt ulovlig ytring før den fremsettes. Grunnloven § 100 første punktum er i dag ikke til hinder for at lovgivningen tillater slikt beslag - også av trykte skrifter. Departementet mener at denne retts tilstanden bør opprettholdes etter en ny grunnlovsbestemmelse. Ved vurderingen av om beslag kan finne sted, eventuelt opprettholdes, må det legges vekt på om det vil føre til irreversible skadevirkninger om ytringen blir offentlig. Av hensyn til ytringsfriheten ser departementet det som vesentlig at et beslag som griper inn i ytringsfriheten, når som helst kan bringes inn for domstolene. Departementet vil også overveie om det bør kreves domstolsbehandling før beslaget, slik ordningen er etter den danske retsplejeloven § 806 stk. 4.

En særlig bestemmelse finnes i straffeloven § 37 b: Selv om de ordinære vilkårene for inndragning ikke er oppfylt, kan en ting inndras "når det på grunn av dens art eller forholdene for øvrig er fare for at den vil bli brukt til en straffbar handling". Etter straffeloven § 38 er det adgang til ved dom å inndra et trykt skrift av forbrytersk innhold "uten hensyn til om noen straffes for skriftet". Denne formuleringen åpner for at det kan gripes inn før den straffbare handlingen er begått. Departementet legger til grunn at det ikke bør være adgang til

å benytte inndragningshjemmelen før handlingen er begått, med unntak for tilfeller hvor offentliggjøring av ytringen kan volde irreversible skader.

5.4.1 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg Ytringsfrihetskommisjonens synspunkt om at beslag og inndragning av "ytringsobjekter" kan oppfattes som forhåndskontroll når dette skjer før ytringen er fremsatt. Kommisjonen viser til at beslag kan besluttes av politiet og er midlertidig, mens inndragning krever domstolsbeslutning. Kommisjonen tar for øvrig ikke eksplisitt stilling til om det foreslåtte grunnlovsforslag vil legge begrensninger på dagens regler om beslag og inndragning.

Komiteen slutter seg til Regjeringens vurdering av bestemmelsen som innebærer at det ikke bør være adgang til å benytte inndragningshjemmelen før handlingen er begått, med unntak for tilfeller hvor offentliggjøring av ytringen kan volde irreversible skader. Komiteen er også enig i at et beslag som griper inn i ytringsfriheten, når som helst bør kunne bringes inn for domstolene. Komiteen imøteser på denne bakgrunn en vurdering av hvorvidt det bør innføres en ordning med domstolsbehandling før beslag.

5.5 Forhåndstillatelse ved demonstrasjoner

Etter lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 11 skal den som vil benytte offentlig sted til demonstrasjon, opptog, møte, stand eller liknende, i god tid på forhånd gi politiet melding om det. Politiet kan forby et slikt arrangement, men bare når det er grunn til frykt for at det kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov.

Demonstrasjonsretten nyter intet særskilt vern i gjeldende Grunnloven § 100.

Retten til å delta i fredelige forsamlinger er beskyttet i EMK artikkel 11 og SP artikkel 21. Det foreligger ikke avgjørelser fra EMD som særskilt belyser adgangen til å gripe inn i demonstrasjonsfriheten gjennom et system med forhåndsgodkjenning. Det er imidlertid antatt at artikkel 11 ikke er til hinder for ordninger med krav om tillatelse eller meldeplikt for å kunne demonstrere, selv om ordningens karakter av forhåndskontroll tilsier særskilt varsomhet.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår ikke noen egen grunnlovsbestemmelse om demonstrasjonsrett, men legger til grunn at retten til å demonstrere består av flere elementer (klassisk ytringsfrihet, bruk av offentlig grunn, fravær av forhåndskontroll). Disse elementene er enkeltvis dekket av ulike ledd i grunnlovsforslaget. Sjetted ledd beskytter retten til å bruke offentlig sted til å ytre seg. Forslaget til fjerde ledd innebærer at det ikke kan kreves forhåndstillatelse til å demonstrere.

Forslaget er ikke til hinder for en varslingsplikt som kan sette ordensmakten i stand til å foreta en vurdering av de rent ordensmessige sider av den tillyste demonstrasjonen. Forslaget skal heller ikke være til hinder for at ordensmakten kan gi nærmere regler for eksempel

om hvor demonstrasjonen kan finne sted for å unngå at annen lovlig virksomhet hindres av demonstrantene.

Alle ordensmessige regler og håndhevingen av dem må være nøytrale i forhold til demonstrasjonens formål og innhold. Dette innebærer at det ikke - som etter dagens politilov § 11 tredje ledd - kan nedlegges forbud mot demonstrasjoner selv om "det formål som tilsiktes fremmet [...] strider mot lov". Fremsettelse av ulovlige ytringer under en demonstrasjon vil derimot kunne rammes av etterfølgende ansvar for så vidt annet ledd i grunnlovsforslaget gir adgang til å gjøre inngrep i ytringen.

Departementet er som utgangspunkt enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at alle ordensmessige regler og all håndheving av disse må være nøytrale i forhold til demonstrasjonens formål og innhold. Departementet gjør likevel den reservasjon at det må være adgang til å gripe inn mot demonstrasjonen dersom det legges opp til ulovlige *handlinger* under demonstrasjonen.

Etter departementets oppfatning kan ordlyden i politiloven § 11 tredje ledd i dag virke noe uklar. Siste del av bestemmelsen ("det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov") kan leses slik at det er adgang til å nedlegge forbud mot en demonstrasjon i tre tilfeller: 1) Det som søkes oppnådd som en videre følge av demonstrasjonen, er ulovlig. Det kreves for eksempel dødsstraff med tilbakevirkende kraft i en konkret sak, jf. NOU 1999:27 s. 176. 2) (Rene) handlinger som foretas under demonstrasjonen, vil være ulovlige. 3) Ytringer som faller under demonstrasjonen, vil være ulovlige. Det bør fortsatt være adgang til å gripe inn på forhånd i tilfelle nr. 2. Departementet finner ikke grunn til å gi uttrykk for hvordan den eksisterende bestemmelsen skal forstås, men tar sikte på å fremme et lovforslag på bakgrunn av en ny grunnlovsbestemmelse.

5.5.1 Komiteens merknader

Komiteen deler Ytringsfrihetskommisjonens vurdering av at de ulike elementene ved demonstrasjonsretten dekkes ved ulike ledd i den foreslåtte grunnlovsbestemmelse. Forslaget til leddet om forhåndskontroll innebærer at det ikke kan kreves forhåndstillatelse for å kunne demonstrere, mens sjetted ledd omhandler retten til å ytre seg på offentlig sted. Komiteen vil understreke at en slik rett ikke hindrer utforming av varslingsplikt slik at ordensmakten kan foreta en vurdering av de rent ordensmessige sider ved en demonstrasjon.

Komiteen forutsetter at bestemmelsen ikke er til hinder for å gripe inn mot ulovlige handlinger i tilknytning til en demonstrasjon.

5.6 Kontroll med etablering av kanaler ut i det offentlige rom: konsesjonsordninger for kringkasting, kino og video

For de fleste medier gjelder det i dag ikke noe krav om tillatelse fra det offentlige for å kunne etablere kanaler ut i det offentlige rom. Dersom en innførte et

alminnelig krav om tillatelse for å kunne utgi trykte skrifter, ville det være i strid med Grunnloven § 100 første punktum.

For visse medier finnes krav om konsesjon. NRK er gitt rett til å drive kringkasting direkte i kringkastingsloven § 2-1. Andre enn NRK må ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting som formidles via senderanlegg som er konsesjonspliktige etter § 2-2.

Konsesjonsordningen er ikke i strid med gjeldende Grunnlov § 100, EMK artikkel 10 eller SP artikkel 19.

Etter EMK artikkel 10 nr. 1 tredje punktum er det adgang til å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

Film- og videogramloven § 2 stiller krav om konsesjon fra kommunen for å vise og omsette film eller videogrammer i næring. Ordningen gjelder ikke dersom filmen eller videogrammet som omsettes, skal videreomsettes. Konsesjonsordningen er dels begrunnet i hensynet til kontroll med fremvisning og omsetning av levende bilder, dels i kulturpolitiske hensyn.

Ytringsfrihetskommisjonen går inn for at forbudet mot forhåndskontroll med ytringer også skal omfatte krav som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom. Forbudet gjelder for alle medier.

Forslaget er ikke til hinder for krav om tillatelse som er begrunnet i tekniske forhold. Eksempel på dette er dagens ordning med krav om konsesjon til etablering og drift av kringkasting. Ordningen er begrunnet med at frekvenser er et knapphetsgode. Så langt ordningen bare er begrunnet i tekniske forhold, innebærer den ingen forhåndskontroll med ytringer.

Kreves det derimot tillatelse til etablering for å stille krav til innholdet i ytringene, eller det stilles krav til eierstruktur i kringkastingselskapene, er det tale om forhåndskontroll som rammes av forslaget. Det gjelder selv om kontrollen ikke rammer den enkelte ytringen, men bare stiller krav til summen av ytringer (for eksempel krav om en viss andel av bestemte programslag). På den annen side legger kommisjonen til grunn at generelle innholds krav rettet mot enhver tilbyder i et marked uten etableringskontroll ikke kan oppfattes som forhåndskontroll. Slike begrensninger må vurderes etter andre bestemmelser i grunnlovsforslaget.

Kommisjonen drøfter særlig grunnlovsforslagets konsekvenser for dagens ordning med kringkastingskonsesjon. Dagens ordning med konsesjon med krav til innhold i kringkastingsendinger må ses i sammenheng med at frekvenser på dagens analoge bakkenett er et knapphetsgode, og at konsesjonene innebærer rett til bruk av en begrenset fellesressurs samt beskyttelse mot konkurranse fra andre. Denne knappheten på frekvenser har også begrunnet kulturpolitiske krav til innholdet i sendingene. Opphører knappheten på frekvenser ved overgang til digital formidling, bortfaller argumentet for offentlig kontroll med innholdet. Det innebærer at innholds krav til sendinger via satellitt og kabel, der det ikke er noe kapasitetsproblem i dag, ikke kan opprettholdes etter grunnlovsforslaget.

Kommisjonen avviser kulturpolitiske argumenter for kontroll med kringkasting som er uavhengige av spør-

målet om frekvensknapphet, for eksempel at enhver kringkasting som når mange, bør være en allmennkringkaster, eller at fjernsynsselskaper for å demme opp for den angloamerikanske underholdningsindustrien bør pålegges å avsette sendetid til innslag produsert i hjemlandet eller Europa.

Etter film- og videogramloven § 2 kreves det tillatelse for å drive visning eller omsetning av film eller videogram i næring. Det er adgang til å stille vilkår om krav til innholdet i tilbudet. Ordningen er ikke begrunnet i tekniske forhold. Etter kommisjonens forslag vil dette være en form for forhåndskontroll i strid med grunnlovsforslaget.

Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Statens medieforvaltning forby videresending av fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov, sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov, sender program som kan være skadelige for barn eller ungdom når videresendingen skjer på tidspunkt barn eller ungdom er en dominerende seergruppe eller sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 135 a. Dette vil trolig være en form for forhåndskontroll som ikke lar seg opprettholde etter kommisjonens forslag. Kommisjonen drøfter ikke spørsmålet.

Ytringsfrihetskommisjonens syn får generell støtte fra flere høringsinstanser.

Departementet tar utgangspunkt i at et system med forhåndstillatelse for å gi ut bøker, blader, aviser mv. med sikte på en viss innholdskontroll for formidling av opplysninger, ideer og budskap ikke er ønskelig, og at en bør likestille dette med forhåndskontroll som retter seg direkte mot ytringen. Tilsvarende prinsipper bør gis generell anvendelse i alle medier.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at generelle innholds krav rettet mot enhver tilbyder av ytringer i et marked uten etableringskontroll, ikke kan oppfattes som forhåndskontroll.

Kommisjonen kan forstås slik at den prinsipielt utelukker muligheten for å sette forskjellige krav til innholdet for forskjellige slags medier. Departementet kan ikke uten videre slutte seg til et slikt syn. Det bør for eksempel være i orden i forhold til en ny grunnlovsbestemmelse å pålegge bestemte medier å ta inn visse former for samfunns viktig informasjon. Departementet viser ellers til at Ytringsfrihetskommisjonen selv aksepterer et skille mellom levende bilder og andre kommunikasjonsformer i sitt forslag til regelen om unntak fra forbudet mot forhåndskontroll i fjerde ledd annet punktum.

Frekvensknapphet utgjør i dag en hovedbegrunnelse for kravet om konsesjon for å drive med kringkasting i Norge. Dette er også bakgrunnen for at konsesjonsordningen for kringkasting via satellitt og kabel ble opphevet i 2002. Konsesjonsordningen for kringkasting via analoge bakkenett ble opprettholdt med henvisning til at kapasiteten i slike nett er langt lavere enn etterspørselen.

Kommisjonen legger til grunn at kringkastingskonsesjon, med vilkår knyttet til programprofil, bare er forenlig med forbudet mot forhåndskontroll så lenge

kringkasterne må gjøre bruk av naturgitte knapphetsgoder. Departementet er enig i at konsesjonsordningen bør vurderes avskaffet når det ikke lenger kan sies å være frekvensknapphet.

Konvergensutvalget drøftet kringkastingsloven § 4-5 i sin innstilling NOU 1999:26 Konvergens - Sammenmelting av tele-, data- og mediesektorene. Kultur- og kirke departementet la i januar 2004 frem til høring et forslag om å utvide kringkastingsloven § 4-5. Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i kringkastingsloven som i tillegg til å gi hjemmel til å forby selve videresendingen av ulovlige og skadelige kringkastingsprogrammer, også åpner for å forby omsetning og markedsføring av innretninger som muliggjør distribusjon av slike programmer. Kultur- og kirke departementet uttaler i høringsnotatet at det i noen grad deler Konvergensutvalgets betraktninger, men ikke konklusjonen. Departementet har lagt til grunn at det - så lenge forbudet mot videresending av ulovlig innhold har en preventiv virkning og intensjonene som ligger til grunn for bestemmelsen er aktverdige - er riktig å tilstrebe en teknologinøytral bestemmelse snarere enn å oppheve bestemmelsen.

Departementet legger til grunn at muligheten for inngrep med hjemmel i kringkastingsloven § 4-5 kan oppfordre til en form for sensur fra private. I ytringsfrihetssammenheng er dette et viktig argument mot bestemmelsen. Etter departementets syn kan bestemmelsen likevel forsvares fordi den muliggjør håndheving her i landet av ulovlige ytringer samt programmer med et innhold som kan være skadelige for barn og unge når videresendingen skjer på tidspunkt der barn eller unge er en dominerende seergruppe. Departementet viser dessuten til at bestemmelsen har vært brukt med varsomhet.

5.6.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at frekvensknapphet i dag utgjør en hovedbegrunnelse for kravet om konsesjon for kringkasting i Norge og at departementet legger til grunn at konsesjonsordningen bør vurderes avskaffet når det ikke lenger kan sies å være frekvensknapphet. Flertallet støtter denne betraktningmåten. Flertallet slutter seg for øvrig til vurderingene i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen går inn for at forbudet mot forhåndskontroll med ytringer også skal omfatte krav som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom. Forbudet gjelder alle medier, men hindrer ikke at det settes krav om tillatelse begrunnet i tekniske forhold. Likeledes vil forhåndssensur av levende bilder som skal vises mindreårige være tillatt.

Tillatelse hvor det stilles eksplisitte krav til ytringers innhold eller eierskap, vil være forbudt, mens generelle innholds krav rettet mot enhver tilbyder av ytringer i et marked uten etableringskontroll ikke vil kunne oppfattes som forhåndskontroll, og følgelig ikke være forbudt etter kommisjonens forslag til Grunnloven § 100, fjerde ledd.

Disse medlemmer er enig i at retten til forhåndssensur av levende bilder som skal vises til mindreårige grunnlovsfestes, og støtter for øvrig kommisjonens forslag på dette punkt.

5.7 Brevsensur

Grunnloven § 100 første punktum, som kun omfatter trykte skrifter, beskytter ikke mot brevsensur, enten det gjelder varetektsfengslede, soningsinnsatte i fengsler, eller innsatte i institusjoner.

Det følger av straffeprosessloven at den som er pågrepet eller varetektsfengslet, har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin offentlige forsvarer. For øvrig kan retten, i den utstrekning hensynet til etterforskningen i saken tilsier det, ved kjennelse bestemme blant annet at brevveksling bare kan finne sted under kontroll av politiet.

Reglene om brevkontroll av innsatte i fengsel finnes nå i straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen skal kontrollere postsending til og fra innsatte i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Postsending til og fra innsatte i fengsel med høyt sikkerhetsnivå skal kontrolleres, men kontroll kan unnlates dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det. Postsending til og fra innsatte i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig skal kontrolleres dersom det fremstår som nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Korrespondanse med den innsattes forsvarer kan i utgangspunktet ikke kontrolleres. I avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå kan likevel selve postsendingen undersøkes, men det er ikke adgang til gjennomlesning. Innholdsmessig sensur av korrespondansen mellom den innsatte og forsvareren finner altså ikke sted.

Lov om psykisk helsevern har regler om brevkontroll overfor personer som har døgnopphold i institusjon for psykisk helsevern. Bestemmelsen gir på nærmere vilkår den faglig ansvarlige adgang til å vedta innskrenkninger i retten til å sende og motta brev og bestemme at pasientens post skal åpnes og kontrolleres ved begrunnet mistanke om at medikamenter, rusmidler mv. vil bli forsøkt innført til en pasient. Vedtak om slike inngrep i retten til korrespondanse kan påklages til kontrollkommisjonen.

For barn i institusjoner følger det av forskrift at det ikke kan gjøres inngrep i adgangen til å sende post. Bestemmelsen er gitt med hjemmel i lov om barnevernstjenester. Innkommende post til beboerne kan bare kontrolleres etter beslutning av institusjonens leder eller stedfortreder når det er begrunnet mistanke om at forsendelsen inneholder rusmidler eller farlige gjenstander. Dette er altså ikke forhåndskontroll i relasjon til ytringsfriheten. Vedtak om kontroll kan påklages til fylkesmannen. Liknende regler om kontroll av postforsendelser overfor beboere i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester følger av forskrift til sosialtjenesteloven.

Brevsensur kan være et inngrep både etter EMK artikkel 8 om beskyttelse av privatlivets fred, artikkel 10 om ytringsfrihet, og SP artikkel 17 eller 19. De ordinære vilkårene må derfor være oppfylt for at det ikke skal oppstå konvensjonsstrid. Det må antas at dagens ordninger med brevsensur ikke er i strid med EMK eller SP.

Brevsensur regnes etter Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag som ulovlig forhåndskontroll. Kontroll med postsendinger med sikte på å avdekke for eksempel berusende og bedøvende midler, omfattes likevel ikke av dette, idet det ikke er tale om en kontroll rettet mot ytringer.

Ytringsfrihetskommisjonens grunnlovsforslag åpner gjennom en særbestemmelse i fjerde ledd annet punktum for brevsensur i anstalter etter tillatelse fra domstol. Med anstalter forstås varetektsfengsel og ordinært fengsel, og etter forholdene institusjoner innen barnevern, rusomsorg og psykiatri.

Kravet om tillatelse fra domstol skal ivareta den prosessuelle rettssikkerheten. Med domstol menes ethvert organ som tilfredsstillende domstolsvilkåret i EMK artikkel 6. For flere sensurordninger innebærer dette en skjerping sammenlignet med dagens saksbehandlingsregler. Innenfor disse rammene inneholder grunnlovsforslaget bestemmelse om forhåndskontroll ingen materielle begrensninger i adgangen til å iverksette brevsensur. Men sensuren vil være et inngrep i ytringsfriheten som må ha hjemmel i lov og tilfredsstillende vilkårene i annet og tredje ledd.

Departementet forstår forslaget slik at begrensninger i adgangen til å bruke telefon eller motta besøk ikke i seg selv innebærer forhåndskontroll. Slike inngrep må bedømmes etter kommisjonens forslag til § 100 annet og tredje ledd. Det gjelder også for personer i anstalter. Dersom bruk av for eksempel telefon i konkrete tilfeller nektes på grunnlag av innholdet i ytringene, må det oppfattes som en form for forhåndskontroll.

Det er bare *Kriminalpolitisen* (KRIPOS) som har uttalt seg særskilt om brevsensur i anstalter. *KRIPOS* stiller seg meget kritisk til at kontroll av brev til og fra soningsansatte skal være betinget av en domstolsavgjørelse, og viser til at blant annet sikkerhetsgrunner tilsier at brevsensur bør kunne utføres i forhold til alle innsatte. En brevsensur bestemt av retten i forhold til en bestemt innsatt vil kunne omgås ved at andre innsatte som ikke er pålagt brevsensur, kan fungere som budbringere. *KRIPOS* stiller også spørsmål om hvordan vilkårene for at domstolen skal tillate brevsensur skal utformes.

Departementet kan ikke slutte seg til at grunnlovsbestemmelsen bør oppstille et alminnelig krav om at all forhåndskontroll med brev og liknende til og fra anstalter og institusjoner, krever tillatelse av en domstol. Et slikt krav ville skape særlige problemer for straffegjennomføringen som ikke står i rimelig forhold til den styrkingen av ytringsfriheten som oppnås.

Det er behov for å gjennomføre brevkontroll og liknende tiltak ut fra de begrunnelsene som finnes i straffegjennomføringen ("sendingen inneholder opplysninger om planlegging eller gjennomføring av straffbar handling, unndragelse av gjennomføringen eller handlinger som vil forstyrre ro, orden og sikkerhet"). Rutinemessig foreleggelse av spørsmål om forhåndskontroll for en domstol vil, på bakgrunn av den samlede fangebefolkningen, innebære et betydelig arbeid for domstolene.

Departementet ser ikke grunn til å vurdere spørsmålet om tillatelse fra en domstol til sensur annerledes i forhold til pasienter som er under tvungen psykisk helsevern etter psykiatriloven. Etter loven kan det vedtas inngrep i pasientens rett til å kommunisere med omverdenen i den utstrekning sterke behandlingsmessige eller sterke velferdsmessige eller sterke hensyn til nærstående person gjør dette nødvendig. Bakgrunnen for dette er blant annet at en del tvangsinnlagte psykiatriske pasienter av og til gjennomgår faser der de er spesielt sårbare, slik at kommunikasjon med omverdenen kan vanskeliggjøre behandlingen. Andre kan komme til å skrive ting som kan være en belastning i forholdet til familie, nærstående eller arbeidsgiver og dermed vanskeliggjøre rehabiliteringen. Det kan videre være situasjoner der pasienter i en psykotisk fase foretar disposisjoner som kan være til stor skade for dem selv og familien, og derfor bør skjermes for kommunikasjon med omverdenen. Det vises til Ot.prp. nr. 11 (1998-1999) Om lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykiatriloven). For å kunne takle den konkrete behandlingsmessige situasjonen, vil det være en fordel om disse vedtakene kan fattes av den faglig ansvarlige for vedtak uten at det må gis forhåndstillatelse fra domstolene. Rettssikkerhetsmessig er pasienten sikret ved at vedtaket kan påklages til kontrollkommisjonen, som er et uavhengig og juridisk preget kontrollorgan.

5.7.1 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, tar utgangspunkt i at tungtveiende grunner kan gjøre det nødvendig med brevsensur i anstalter, for eksempel innenfor kriminalomsorgen og det psykiske helsevern.

Flertallet er enig med departementet i at det ved brevsensur i anstalter ikke bør oppstilles et grunnlovsbestemt krav om forhåndstillatelse av en domstol. Flertallet viser til departementets begrunnelse. Flertallet viser videre til at det gjeldende lovverket i vid utstrekning gir adgang til etterfølgende domstolskontroll av avgjørelser om brevsensur i anstalter. Rett til slik etterfølgende kontroll er blant annet sikret gjennom EMK artikkel 6, som gjelder som norsk lov, med rang foran andre norske lover (menneskerettsloven).

Flertallet viser også til at et enstemmig storting så sent som i 1999 vedtok den lovbestemmelsen som er grunnlag for brevkontroll innenfor det psykiske helsevernet (jf. Innst. O. nr. 73 (1998-1999)). Det vil være unødig strengt at en bestemt type rettssikkerhetsgaranti - forhåndstillatelse av domstol - er en nødvendig følge av grunnlovsbestemmelsen, så lenge det finnes andre reelle garantier som er praktisk mer anvendelig. Etter lov om psykisk helsevern gjelder slike garantier ved at innskrenkninger bare kan vedtas for 14 dager om gangen, og ved at det oppstilles strenge materielle vilkår ("sterke behandlingsmessige eller sterke velferdsmessige hensyn eller sterke hensyn til nærstående gjør

dette nødvendig"). Vedtaket kan påklages av kontrollkommisjonen, og det kan bringes inn for domstolene.

Flertallet viser videre til at Stortinget dessuten vedtok så sent som i 2001 de gjeldende reglene om brevkontroll under straffegjennomføringen. Etter flertallets syn sikrer disse reglene de nødvendige rettssikkerhetsgarantier på en god måte.

Flertallet er enig med departementet i at de særlige bestemmelsene om forhåndskontroll ikke skal omfatte begrensninger i adgangen til å bruke telefon, Internett eller å motta besøk, unntatt dersom inngrep skjer i konkrete tilfeller på grunnlag av innholdet i ytringene.

Departementet har ikke tatt stilling til om grunnlovsbestemmelsen bør oppstille et alminnelig forbud mot sensur av brev og annen privat korrespondanse *utenfor* anstalter. Flertallet mener at et slikt forbud bør tas inn i grunnlovsbestemmelsen. Dokument nr. 12:16 (1999-2000) inneholder to alternativer som ivaretar dette - alternativ 2 og 3 til § 100 fjerde ledd annet punktum. Flertallet går inn for alternativ 3, fordi dette både omfatter "Brev" og "anden privat Korrespondance". Dermed vil for eksempel også bruk av e-post kunne omfattes. Ved en slik bestemmelse får en også markert i grunnlovsbestemmelsen at et sterkt vern om den private sfære er en forutsetning for en velfungerende ytringsfrihet.

Denne bestemmelsen bør etter flertallets syn plasseres som et tredje punktum etter forbudet mot forhåndskontroll av trykte skrifter.

Begrepet "Censur" skal i denne sammenheng forstås som at korrespondanse stanses. Etter flertallets oppfatning bør det også omfatte suspensjon av korrespondanse i påvente av at tillatelse kommer fra en myndighet, selv om korrespondansen slipper gjennom.

Flertallet viser til at det finnes ulike tiltak som klart kan sies å angå den frie kommunikasjon mellom personer, men som ikke kan regnes som sensur i bestemmelsens forstand. Det å gjøre seg kjent med korrespondanse, for eksempel ved at en samtale overhøres eller ved ulike former for avlytting ved offentlig myndighet, omfattes etter flertallets mening ikke av begrepet sensur. Slike inngrep må likevel vurderes etter den alminnelige avveiningsnormen i forslaget til annet ledd, som omfatter et vidt spekter av inngrep i ytringsfriheten.

Flertallet vil dessuten understreke at for eksempel avlytting ved offentlig myndighet klart vil falle inn under EMK artikkel 8 (vern av privatlivet og korrespondanse), og må tilfredsstillende kravene i den bestemmelsen, herunder krav til lovgrunnlag og at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn ut fra visse oppregnede formål (hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter). Flertallet viser til at også denne bestemmelsen er en del av norsk lov, med rang foran annen lov (menneskerettsloven).

Flertallet viser også til at det finnes flere eksempler på at slike tiltak av Den europeiske menneskeretts-

domstol er vurdert etter EMK artikkel 8, og at domstolen i flere saker har funnet krenkelse av bestemmelsen, for eksempel fordi telefonavlyttingen har foregått uten forankring i lov.

Flertallet vil vise til at departementet i forslaget til grunnlovsbestemmelse har lagt til grunn det synspunktet at strafferettslig beslag vil være tillatt selv om dette i praksis fører til at visse ytringer stanses, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 127. Etter flertallets syn må det samme gjelde særbestemmelsen om brevsensur. Dette innebærer slik flertallet ser det at tiltak fra politi og påtalemyndighet, som er regulert i lov, eksempelvis straffeprosessloven, og som er gjenstand for domstolskontroll i tråd med EMK, ikke vil være i strid med grunnlovsbestemmelsen.

Begrepet "Anstalter" må etter flertallets oppfatning ikke tolkes for snevert. Det er om den aktuelle personen er under et regime som en til vanlig tenker på som anstalter eller institusjoner, for eksempel slik at ulike åpne soningsformer er omfattet av begrepet.

Flertallet viser for øvrig til departementets vurderinger av spørsmålet om brevsensur.

Grunnlovsbestemmelsen om forhåndskontroll vil etter dette lyde:

"Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandsensur og anden Forhaandskontrol af Ytringer, med mindre tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandskontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted. Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter."

Flertallet legger til grunn at uttrykket "Censur" i tredje punktum skal forstås like vidt som uttrykket "Forhaandsensur og anden Forhaandskontrol" i første punktum.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen anser brevsensur som forhåndskontroll i strid med kommisjonens forslag til grunnlovsbestemmelse. Gjennom en særbestemmelse i forslaget til § 100 fjerde ledd annet punktum, åpnes det imidlertid for brevsensur i anstalter dvs. fengsler, institusjoner innen barnevern, psykiatri mv. etter tillatelse fra domstol. Fare for bevisforspillelse eller forhold som kan være til skade for en pasient i en behandlingssituasjon, gjør muligheten for et slikt inngrep nødvendig. Av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet, støtter disse medlemmer kommisjonens forslag om at inngrep i ytringsfriheten slik brevsensur er, skal lovfestes.

5.8 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ

Ved valg av grunnlovsalternativer som regulerer forhåndskontroll av ytringer, må det for det første tas stilling til hvordan en alminnelig bestemmelse om forhåndskontroll bør formuleres, jf. de ulike alternativene til fjerde ledd første punktum i Dokument nr. 12:16 (1999-2000).

For det annet må det tas stilling til om det bør gis en særbestemmelse om brevsensur i anstalter, jf. alternativ 1 til 4 til fjerde ledd annet punktum.

For det tredje må det tas stilling til om det bør gis en særlig bestemmelse om forhåndskontroll av ytringer i visse medier mv. - trykte skrifter og eventuelt muntlige ytringer, jf. alternativ 5 til fjerde ledd annet punktum og alternativ 5 og 6 til første ledd.

For å unngå kompliserende henvisninger i flere trinn enn nødvendig er beskrivelsene i det følgende gjort ut fra den forutsetning at bestemmelsen om forhåndskontroll plasseres som fjerde ledd i paragrafen.

Den alminnelige bestemmelsen om forhåndskontroll

I det følgende er de ulike alternativene søkt rangert etter graden av grunnlovsvern. Alternativene som gir sterkest vern, kommer først.

Betydningen av alle alternativene må for øvrig ses i sammenheng med om det gis særlige bestemmelser om trykte skrifter og brevsensur.

Hvis Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100 fjerde ledd (*alternativ 1*) vedtas med det innhold kommisjonen legger i forslaget, vil dette innebære et tilnærmet absolutt vern mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler. Det vil likevel ligge innenfor en rimelig tolkning av bestemmelsen at forhåndssensur i spesielle tilfeller tillates, slik at Stortinget kan gi nærmere retningslinjer om dette.

Alternativ 6 er lik alternativ 1, med den forskjellen at det tillater forhåndskontroll som er nødvendig for å beskytte mot skadelig påvirkning fra levende bilder - både overfor barn og voksne. Dermed kan en beholde blant annet filmsensur også overfor voksne så langt dette er "nødvendig for å beskytte imod skadelig Paa-virkning fra levende Billeder". Generelt gir dette alternativet en særlig åpning for forhåndskontroll av levende bilder.

Alternativ 2 gir et sterkt grunnlovsvern, men lar det være avgjørende om "særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser". Alternativet indikerer noe større fleksibilitet enn alternativ 1, men kravet om "særlig tungtveiende Hensyn" er strengt. Også her vil Stortingets presiseringer være av betydning.

Alternativ 4 skiller seg fra alternativ 2 ved at ordet "forsvarligt" er byttet ut med "tilbørligt". Språklig er det neppe noen forskjell mellom de to alternativene. Terskelen for å gjøre inngrep er noe lavere enn etter alternativ 1 og 2 - "særlig tungtveiende Hensyn gjøre dette *tilbørligt* holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser". Vernet etter *alternativ 3* ("tungtveiende Hensyn gjøre dette *forsvarligt* holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser") og *alternativ 5* ("tungtveiende Hensyn gjøre dette *tilbørligt* holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser") må språklig antas å ligge nær hverandre (jf. tilsvarende om forholdet mellom alternativ 2 og 4). Begge alternativene legger opp til et svakere vern enn alternativ 2 og 4. Disse alternativene er nærliggende dersom det ikke er ønskelig med større endringer i dagens lovgivning.

Alternativ 7 åpner for forhåndskontroll på to ulike grunnlag: Når det er nødvendig for å beskytte mot skadelig påvirkning fra levende bilder, eller når forhåndskontroll ikke forstyrrer ytringsfrihetens begrunnelser. Om dette alternativet heter det i St.meld. nr. 42 (1999-2000) s. 54:

"Ordlyden i alternativ 7 gir grunnlag for å opprettholde filmsensuren for voksne, og tar sikte på å opprettholde muligheten for forhåndskontroll av kringkasting selv om situasjonen med knapphet på frekvenser skulle opphøre, jf. kapittel 5.9.7 ovenfor. Et formål med dagens konsesjonssystem etter kringkastingsloven og film- og videogramloven er å styrke ytringsfriheten ved å gi publikum bredde og kvalitet i tilbudet. Alternativet tillater at konsesjonssystemet opprettholdes i forhold til Grunnloven, i den grad systemet kan bidra til at denne målsettingen nås, eller at systemet i det minste ikke fører til at ytringsfrihetens prosesser forstyrres eller skades."

Etter departementets vurdering er de standpunktene departementet har inntatt i kapittel 5 i St.meld. nr. 26 (2003-2004) forenlig med flere av alternativene nevnt foran. Departementet viser særlig til alternativ 3 og 5. På bakgrunn av de standpunkter som er inntatt, tilrår departementet at alternativ 5 vedtas.

Særbestemmelse om brevsensur i anstalter

Dersom en ønsker en spesialregulering av brevsensur finnes to hovedmuligheter til regulering i fjerde ledd annet punktum.

Alternativ 1 og *alternativ 4* tillater brevsensur, men etter tillatelse fra en domstol.

Alternativ 2 og *alternativ 3* tillater brevsensur uten tillatelse fra domstol.

Alternativt kan en særregulering av spørsmålet om brevsensur utelates fra grunnlovsbestemmelsen. Dersom dette leddet i grunnlovsbestemmelsen ikke skal inneholde noen særbestemmelse om forhåndskontroll av trykte skrifter, bør i tilfelle alternativ 6 til fjerde ledd annet punktum vedtas. Dersom en slik særbestemmelse er ønskelig, vil denne stå som annet punktum, og det må velges et alternativ som gjør at fjerde ledd tredje punktum utelates, jf. alternativ 2.

Etter departementets syn bør det ikke gis noen særbestemmelse om brevsensur i anstalter. Det innebærer at brevsensur i anstalter må tilfredsstille kravet i den alminnelige bestemmelsen om forhåndskontroll av ytringer.

Særlig forbud mot forhåndskontroll i visse medier - trykte skrifter og muntlige ytringer

Dersom det er ønskelig å gi en bestemmelse som markerer et sterkere vern mot forhåndskontroll av trykt skrift enn forhåndskontroll av andre medier, finnes følgende alternativer:

Alternativ 5 til fjerde ledd annet punktum formulerer et forbud mot forhåndskontroll av trykt skrift som i utgangspunktet er absolutt. Dette alternativet kan kombineres med et svakere vern for ytringer i andre medier.

Alternativ 5 til første ledd gir en liknende bestemmelse, men det er forutsatt at dette alternativet skal benyttes dersom forbudet mot forhåndskontroll skal være begrenset til trykte skrifter. Dette alternativet er med andre ord ikke ment som noe supplement til en alminnelig bestemmelse om forbud mot forhåndskontroll.

Alternativ 6 til første ledd gir et forbud mot forhåndskontroll som er begrenset til trykte skrifter og muntlige ytringer. Heller ikke dette alternativet er ment som noe supplement til en alminnelig bestemmelse om forbud mot forhåndskontroll.

Etter departementets syn bør alternativ 5 til fjerde ledd velges.

Departementets tilråding

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at bestemmelser som svarer til *alternativ 5 til fjerde ledd første punktum* bør tilrås. Videre bør en bestemmelse som svarer til *alternativ 5 til fjerde ledd annet punktum* tilrås. Endelig bør en bestemmelse som svarer til fjerde ledd tredje punktum utelates, jf. *alternativ 2*. Det gir følgende utforming av bestemmelsen om forhåndskontroll av ytringer:

"Statens Myndigheter kunne ikke udøve Forhaandsensur og anden Forhaandskontrol af Ytringer, medmindre tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted."

Fordi departementet tilrår at bestemmelsen om klasisk ytringsfrihet, informasjonsfrihet og retten til tausket gis samlet i ett ledd, plasseres bestemmelsen om forhåndskontroll som *tredje ledd* i paragrafen.

5.8.1 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, støtter de alternativene til første punktum og annet punktum til tredje ledd som departementet tilrår.

Flertallet viser videre til sine merknader ovenfor, punkt 5.7.1 og støtter ut fra dette alternativ 3 til tredje punktum i tredje ledd i grunnlovsbestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet støtter Ytringsfrihetskomisjonens forslag til fjerde ledd. Disse medlemmer finner det riktig og hensiktsmessig å grunnlovsfeste rett til å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder.

Videre er disse medlemmer av den oppfatning at domstolsbeslutning som grunnlag for brevsensur er viktig ut fra et rettssikkerhetssynspunkt.

6. ALTERNATIVE FORSLAG TIL § 100 FEMTE LEDD - OFFENTLIGHETS-

PRINSIPPET

Ytringsfrihetskomisjonen foreslår å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet, eller borgernes informasjonskrav. Grunnlovsfestingen omfatter både dokument- og møteoffentlighet. Komisjonens forslag til grunnlovsbestemmelse i § 100 femte ledd lyder:

"Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Acter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Loven kan kun sætte slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særligt tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendig."

Grunnloven § 100 gir ikke allmennheten noe krav på innsyn i myndighetenes dokumenter eller å få være til stede på møter hos myndighetene.

Etter Grunnloven § 84 skal "Stortinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken". Bestemmelsen etablerer en hovedregel om møteoffentlighet i Stortinget og rett til referater fra debattene (dokumentoffentlighet).

Grunnloven § 110 b annet ledd slår fast at borgerne er "berettigede til Kundskab om Naturmilieuet's Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen". Det er antatt at bestemmelsen innebærer en plikt for forvaltningen til å praktisere meroffentlighet etter offentlighetsloven for slike opplysninger.

Det finnes en rekke regelverk om dokument- og møteoffentlighet. Regler om møteoffentlighet finnes særlig i Stortingets forretningsorden, domstolloven og kommuneloven. Regler om dokumentoffentlighet finnes særlig i offentlighetsloven, ulike plenarvedtak truffet av Stortinget, ombudsmannsloven, miljøinformasjonsloven, produktkontrollloven, tvistemålsloven og straffeprosessloven.

Lovgivningen har også en del bestemmelser om at det offentlige aktivt skal informere allmennheten om ulike sider ved sin virksomhet (informasjonsplikt), men ingen alminnelig lov.

EMD har i flere saker konkludert med at EMK artikkel 10 ikke har gitt grunnlag for en informasjonsplikt for det offentlige. Dersom EMD får seg forelagt en sak der offentlige myndigheter ikke har gitt informasjon av stor samfunnsmessig betydning, og som allmennheten ville hatt interesse av å få kunnskap om, kan det likevel ikke utelukkes at den vil utlede en viss informasjonsplikt av artikkel 10 for myndighetene.

I sin argumentasjon til fordel for grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet tar Ytringsfrihetskomisjonen utgangspunkt i begrepene informasjonsfrihet og informasjonsplikt. Det offentliges informasjon om egen virksomhet kan lett bli et middel til å fremme eget formål. Informasjonskravet er ment å bøte på denne svakheten ved å pålegge det offentlige en plikt til å gi fra seg informasjon etter fremsatt krav. Det kan altså ikke bare være det offentlige selv som skal kunne bestemme hva som kan fremlegges for offentligheten.

Kommisjonens nærmere drøftelser av informasjonskravet er først og fremst knyttet til dokumentoffentligheten, selv om forslaget også omfatter møteoffentlighet.

Bestemmelsen omfatter både dokumentoffentligheten og møteoffentligheten.

For begge disse prinsippene er bestemmelsen begrenset til krav direkte mot det offentlige, og ikke private. Dersom private utøver offentlig myndighet, vil plikten likevel gjelde overfor dem. Rettighetene er gitt til "Enhver".

Etter kommisjonens forslag skal dokumentoffentlighetsprinsippet gjelde for "Statens og Kommunernes Acter".

Dette innebærer at statlig og kommunal forvaltning samt domstolenes forvaltningsvirksomhet er omfattet av grunnlovsforslaget.

Plikten er reaktiv, det vil si at den bare utløses på forespørsel fra noen.

Innsynsretten er avgrenset til "Acter". Elektronisk lagret informasjon omfattes i samme utstrekning som papirlagret, likeså film og lydbånd.

Møteoffentligheten innebærer etter kommisjonens forslag en rett for den enkelte til å følge forhandlingene i "Retsmøder" og "folkevalgte Organer". Dette skal innebære en rett til både å overvære møtet og å referere fra det.

Begrensninger i prinsippene om dokument- og møteoffentlighet må etter kommisjonens forslag til femte ledd annet punktum tilfredsstille fire vilkår, som er felles for dokumentoffentlighet og møteoffentlighet:

- Unntaket må følge av "Lov".
- Unntakene må være "klarlig definerte".
- Det må foreligge "særligt tungtveiende Hensyn" for å gjøre unntak.
- Disse hensynene må gjøre unntaket "nødvendig".

Vilkårene henger nær sammen. Kravet om klarhet kan ses på som en forlengelse av lovskravet, og kravet om at det foreligger "særligt tungtveiende Hensyn" kan ses slik at det også stiller visse krav om at unntakene er nødvendige.

Etter kommisjonens forslag må det foreligge "særligt tungtveiende Hensyn" som gjør unntak nødvendig. Dette vilkåret, som angir terskelen for når det kan gjøres unntak fra offentlighetsprinsippet, er trolig det som har størst betydning for hvor langt en kan gå i å verne andre interesser.

Formuleringen viser at de relevante hensynene må ha en helt særlig styrke for at inngrepet er grunnlovsmessig. Kommisjonen understreker at kravet om "særligt tungtveiende Hensyn" er et strengt krav. Kravet skjerpes ytterligere ved det fjerde vilkåret om at unntaket må være "nødvendig". Bestemmelsen skiller seg fra annet ledd ved at den fokuserer på de hensynene som taler for unntak, og ikke på ytringsfrihetens begrunnelser. Det er på det generelle planet vanskelig å antyde noe presist om hvilke konsekvenser dette kravet har.

Nødvendighetsvilkåret innebærer at offentlighet må medføre skade eller negative konsekvenser for de interessene som unntaket fra offentlighet skal ivareta. Dette må i en viss utstrekning føre til at unntak bare kan gjelde så langt hensynene bak unntaket gjør seg gjeldende. Generelt kan en si at nødvendighetsvilkåret stiller krav om snevert utformede unntak som "treffer"

presist i forhold til de tilfellene der beskyttelsesbehovet gjør seg gjeldende. Dette kan ha konsekvenser ved at dagens lovgivning i visse tilfeller må tolkes innskrenkende. Et nødvendighetskrav kan videre tenkes å innebære et visst krav om at myndighetene i valget mellom flere mulige inngrep i offentlighetsprinsippet som kan ivareta et definert beskyttelsesbehov, velger det minst inngripende. Det kan likevel være uklart hvilken selvstendig betydning kravet om nødvendighet har ved siden av kravet om "særligt tungtveiende Hensyn".

Kommisjonen synes generelt å godta det balansepunktet dagens lovgivning bygger på når det gjelder avveiningen mellom hensynet til offentlighet og hensynet til vern av andre private interesser, for eksempel vern av forretningshemmeligheter.

Kommisjonen er kritisk til at de umiddelbare hensyn til effektiv saksbehandling lett vil komme til å skyve hensynet til åpenhet til side i den løpende forvaltning.

Kravet til forankring i "Loven" forstås av kommisjonen som et krav om formell lov eller hjemmel i formell lov. Det betyr at inngrep i offentlighetsprinsippet som ikke har slik forankring, ikke kan anvendes etter vedtaket av en ny grunnlovsbestemmelse.

Kommisjonens krav om at begrensningene i ytringsfriheten skal være "klarlig definerte" innebærer, sammen med lovskravet, at begrensninger i forskrift bare vil være gyldige når det klart fremgår av forskriftshjemmelen hvilke detaljer som nærmere kan avklares i forskriften.

Kommisjonen understreker også at "utvidende tolkning av rettsregler til skade for ytringsfriheten ikke skal forekomme".

Kommisjonen drøfter forholdet til visse sider av offentlighetsloven noe nærmere.

Kravet om "særligt tungtveiende Hensyn" synes å ha konsekvenser både for skjerming av personopplysninger og for forvaltningens adgang til å påberope seg hensynet til den interne saksforberedelsen som grunnlag for unntak.

Atskillig av den rettshåndhevingen som skjer ved brudd på lovverket, foregår utenfor strafferettsapparatet, ved at forvaltningsorganer treffer vedtak om sanksjoner av ulike slag. Opplysninger om lovbrudd kan i dag være omfattet av taushetsplikt. Dokumenter som er utferdiget i anledning saker om lovbrudd, kan dessuten unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5. Kommisjonens understrekning av at strafforfølgning - herunder pågripelser, siktelser og tiltale - er en offentlig sak, tilsier at dagens lovgivning må endres dersom kommisjonens forslag vedtas. Dersom en følger kommisjonens synspunkt, er det mye som taler for at utgangspunktet må snus, slik at det må særlige grunner til for at en kan unnta fra offentlighet opplysninger om at en bestemt person er under strafforfølgning, iallfall ved mer alvorlige overtredelser. Utenfor forfølgningen for lovbrudd vil det trolig være større adgang til å skjerme personopplysninger som i dag er taushetsbelagte som "personlige forhold" etter forvaltningsloven. Som nevnt forutsetter kommisjonen at rettspsykiatriske rapporter normalt kan unntas når disse inngår i forvaltningens saksbehandling.

Når det gjelder lovens unntakshjemler ellers, vil det i større grad stilles krav om skadelige virkninger for at dokumenter eller deler av disse kan unntas.

Regelen om meroffentlighet i offentlighetsloven § 2 tredje ledd er ikke tilstrekkelig til å oppfylle kommisjonens forslag der unntakshjemlene er problematiske i forhold til forslaget. Men kommisjonens grunnlovsforslag kan medføre en plikt til å praktisere meroffentlighet.

Regler om domstollovens regler om møteoffentlighet (§§ 124 flg.) ble revidert i 1999. Bestemmelsene slår fast et utgangspunkt om offentlighet. Innskrenkninger kan som hovedregel bare besluttes av retten i konkrete tilfeller og etter en grunnlagt prøving når unntak er nødvendig av hensyn for å beskytte nærmere oppregnede interesser.

Det synes ikke nødvendig å foreslå lovendringer i domstollovens regler om møteoffentlighet om kommisjonens forslag blir vedtatt. Dette utelukker likevel ikke at en ved anvendelsen av dagens bestemmelser må legge større vekt på hensynet til allmennhetens informasjonskrav.

Etter kommuneloven § 31 nr. 1 skal møter i folkevalgte organer holdes for åpne dører hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller vedtak etter paragrafen. Bestemmelsen omfatter alle folkevalgte organer i kommunene - både når medlemmene er valgt direkte av folket og når medlemmene er valgt av kommunestyret eller fylkestinget (for eksempel formannskap og fylkesutvalg, faste utvalg, kommuneråd og fylkesråd).

Kommisjonens grunnlovsforslag er begrenset til å omfatte direkte folkevalgte organer. Dette betyr at det først og fremst er unntakene i kommuneloven § 31 nr. 3 som berøres av grunnlovsforslaget. Bestemmelsen lyder:

"Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører."

I forhold til grunnlovsforslaget er vilkårene for å lukke dørene til dels angitt meget generelt i bestemmelsen. Vilårene synes heller ikke å oppfylle de strenge krav for unntak som vil følge av kommisjonens grunnlovsforslag.

Sametingets regler om møteoffentlighet og unntak fra utgangspunktet har en svak forankring i lovgivningen, jf. lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold § 2-14. Menighetsrådene, jf. lov 7. juni 1996 nr. 31 § 6, jf. § 10, må også regnes som direkte folkevalgte organer som faller inn under bestemmelsens virkeområde. Det finnes i dag ikke en lov hjemmel for å lukke deres møter som vil tilfredsstille de krav kommisjonen oppstiller.

En del høringsinstanser støtter forslaget om grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet. De ulike instansene støtter i varierende grad vilårene for å kunne

gjøre inngrep i offentlighetsprinsippet. Hovedinntrykket er at instansene i nokså liten grad går inn på en nærmere vurdering av vilårene for å gjøre unntak. Enkelte høringsinstanser uttaler seg ikke om spørsmålet om grunnlovsfesting, men gir uttrykk for støtte til kommisjonens intensjoner om økt grad av offentlighet og innsyn.

Noen instanser er negative til en grunnlovsfesting, og mener at ordinær lovfesting av innsynsretten bør være tilstrekkelig og at grunnlovsfesting eventuelt bør skje i en større sammenheng, der også grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret vurderes.

Noen instanser mener at prinsippets virkeområde også bør utvides sammenlignet med det kommisjonen går inn for.

Etter departementets oppfatning har det gode grunner for seg å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet når en ny bestemmelse om yttringsfrihet blir vedtatt. Høringsinstansene har gitt bred støtte til grunnlovsfesting av prinsippet. Departementet viser til kommisjonens begrunnelse og understreker særlig den betydningen offentlighetsprinsippet har for de demokratiske prosesser i samfunnet.

Departementet mener at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene.

Etter departementets syn bør en grunnlovsbestemmelse om offentlighetsprinsippet være til hinder for å gjøre inngrep i det sentrale innholdet i dagens offentlighetslovgivning. Samtidig bør ikke grunnlovsbestemmelsen være til hinder for å opprettholde bestemmelsene i offentlighetsloven i dag. En grunnlovsbestemmelse er ment å virke over tid og under skiftende samfunnsforhold. Det tilsier en viss tilbakeholdenhet med å grunnlovsfeste mer detaljert det som måtte følge av yttergrensene for åpenhet etter dagens lovgivning. Departementet understreker likevel at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet, sammen med en grunnlovsfesting av infrastrukturkravet, bør stå som en permanent oppfordring om å arbeide for en størst mulig grad av åpenhet i den lovgivningen som til enhver tid gjelder.

Når det gjelder avgrensningen av virkeområdet for møteoffentlighetsprinsippet, er departementet enig i at møteoffentlighetsprinsippet i forvaltningen bør omfatte de direkte folkevalgte organer. Det innebærer blant annet at kommunestyremøter er omfattet, men ikke faste komiteer eller utvalg etter kommuneloven § 10. Heller ikke regjeringen og Kongen i statsråd er direkte folkevalgte organer.

Virkeområdet for offentlighetsprinsippet i rettspleien er i kommisjonens forslag knyttet til begrepet rettsmøte. Dette bør forstås som en henvisning til møter som en domstol holder til forhandling mellom partene eller for å avhøre parter, vitner eller sakkyndige eller foreta granskning.

Kommisjonen knytter avgrensningen av dokumentoffentlighetsprinsippet nært til dagens definisjon i offentlighetsloven § 1.

Departementet ser det som lite hensiktsmessig at man i en grunnlovsbestemmelse binder seg strengt til avgrensningen i dagens offentlighetslov. Departementet er imidlertid enig med kommisjonen i at "[d]et sentrale i bestemmelsen er at innsynsretten gjelder overfor informasjonsbesittere som utøver offentlig myndighet". Dette bør også være avgjørende for den avgrensningen offentlighetsprinsippet bør ha i grunnlovsbestemmelsen. Dette innebærer at virksomheter som er skilt ut av den ordinære forvaltningen gjennom selvstendige rettssubjekter, som utgangspunkt ikke vil omfattes av grunnlovsfestingen av offentlighetsprinsippet. Et slikt rettssubjekt vil bare være omfattet "i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift", jf. offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum.

Departementet legger til grunn at Stortinget selv vil ta stilling til om Stortinget og organer for Stortinget bør være omfattet av en grunnlovsbestemmelse om dokumentoffentlighet.

Det er uklart om kommisjonen foreslår å la grunnlovsfestingen omfatte dokumentoffentlighet i saker som behandles av domstolene etter rettspleielovene - i sivile saker eller straffesaker. Ønskeligheten av og betenkelighetene ved å gi innsyn kan variere, blant annet ut fra sakstype (sivile saker med private parter, saker mot forvaltningen, straffesaker) og for ulike typer dokumenter (saksforberedende dokumenter, dokumenter som utgjør grunnlag for avgjørelsen, selve avgjørelsen). Grunnlaget for domstolenes avgjørelser vil i hovedsak fremkomme i rettsmøter, og disse er som utgangspunkt åpne både etter forslaget til grunnlovsbestemmelse og etter den alminnelige lovgivningen. Departementets syn er at rettsmøteoffentligheten her sikrer en betydelig grad av kontroll med og åpenhet for domstolenes virksomhet. Spørsmålet om dokumentoffentlighet i den sivile rettspleie vil bli vurdert nærmere på lovnivå ved oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets utredning NOU 2001:32 Rett på sak.

Departementet mener at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet ikke bør omfatte påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven).

Et kjernepunkt i grunnlovsfestingen av offentlighetsprinsippet er spørsmålet om hvilken terskel som bør gjelde for lovgivers adgang til å gjøre inngrep i offentlighetsprinsippet. Etter de forslagene til grunnlovsbestemmelse som er fremsatt, står valget i hovedsak mellom tre kriterier:

- "særligt tungtveiende Hensyn" (alternativ 1)
- "tungtveiende Hensyn"/"tungtveiende Grunde" (alternativ 2 eller 5)
- "offentlige eller private Hensyn" (alternativ 3 eller 4)

Ytringsfrihetskommisjonen understreker at kravet om "særligt tungtveiende Hensyn" er et strengt krav, som ytterligere skjerpes ved vilkåret om at unntaket må være nødvendig. Sammenligner man med formuleringen kommisjonen bruker i forslaget til annet ledd

("med mindre det lader sig forsvare" holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser), ser det ut til at terskelen for unntak er strengere. Det gir i tilfelle dårlig sammenheng. Både ordlyden i femte ledd og de premissene som følger kommisjonens forslag gir grunn til å vurdere en lavere terskel for inngrep.

Et krav om at det foreligger "offentlige eller private Hensyn" vil på den annen side gi et beskjedent vern mot inngrep i offentlighetsprinsippet. En slik formulering stiller ikke direkte noe krav om at de hensyn som taler for inngrepet, har en bestemt tyngde.

Det vil med dette være en noe større frihet til å ivareta for eksempel personvern hensyn enn det kommisjonen legger opp til.

Departementet mener at det i grunnlovsteksten bør stilles krav om at det foreligger tungtveiende grunner som taler for unntak. Det er fremdeles tale om et strengt krav. Kravet innebærer ikke nødvendigvis at det i hvert enkelt tilfelle må kunne påvises slike tungtveiende grunner, så lenge det lovbestemte unntaket ellers er snevert utformet og generelt kan sies å ha en tungtveiende begrunnelse.

Med en slik terskel vil det jevnt over være mulig å beholde taushetspliktbestemmelser som finnes innen helse- og sosialsektoren.

Etter departementets syn er det av mindre betydning om en grunnlovsbestemmelse om offentlighetsprinsippet inneholder et krav om nødvendighet som vilkår for å gjøre unntak fra prinsippet dersom en stiller krav om "tungtveiende Hensyn". Et krav om "tungtveiende Hensyn" for at det kan gjøres unntak fra offentlighetsprinsippet bør etter departementets syn langt på vei forstås nettopp slik at unntaket må være nødvendig ut fra relevante hensyn.

Departementet er enig med kommisjonen i at det bør kreves lov for å gjøre inngrep i offentlighetsprinsippet. Dette bør som utgangspunkt forstås som et krav om hjemmel i formell lov.

Departementet antar at Stortinget vil vurdere om lovskravet er til hinder for å vedta innskrenkninger i offentlighetsprinsippet med hjemmel i Stortingets plenarvedtak.

Departementet mener at den nye grunnlovsbestemmelsen ikke bør oppstille noe krav om at unntak må være "klarlig definerte", slik kommisjonen foreslår. Det vises til drøftelsen av det tilsvarende spørsmålet etter forslaget til § 100 annet ledd annet punktum.

Når det særlig gjelder offentlighetsloven, vil departementet bemerke: Det er ikke til å unngå at en del av unntaksbestemmelsene i lovgivningen får en skjønsmessig utforming. Skjønsmessige bestemmelser kan gå ut over hensynet til klarhet, men sikrer samtidig at det er mulig å ta hensyn til den enkelte sakens spesielle omstendigheter, slik at en oppnår størst mulig offentlighet. En kan derfor ikke på det generelle planet si at skjønsmessige unntaksbestemmelser må tolkes snevert. Etter departementets syn stiller kommisjonen noe strenge krav til klarhet og presisjon.

Departementet legger for øvrig til grunn at de vilkårene for å kunne gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet

pet som departementet går inn for, ikke skaper tvil om grunnlovsmessigheten av gjeldende offentlighetslov.

6.1 Komiteens merknader

Komiteen er enig med Ytringsfrihetskommisjonen og med departementet i det er gode grunner for å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet i sammenheng med en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfriheten.

Komiteen viser til at offentlighetsprinsippet i offentlig virksomhet er viktig blant annet for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelse, allmennhetens kontroll og den enkeltes rettssikkerhet. Komiteen slutter seg til departementets særlige understreking av den betydningen offentlighetsprinsippet har for de demokratiske prosessene i samfunnet.

Komiteen er enig med departementet i at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene. Samtidig bør en ny grunnlovsbestemmelse etter komiteens oppfatning ikke være til hinder for å opprettholde dagens offentlighetslov. Komiteen er kjent med at et offentlig utvalg har utredet en ny offentlighetslov (NOU 2003:30 Ny offentlighetslov), og mener det kan være gode grunner for å vedta en mer vidtrekkende offentlighetslov. Komiteen finner det imidlertid riktig å la avveiningen av denne typen utvidelser skje gjennom alminnelig lov. En grunnlovsbestemmelse er ment å virke over tid, og det er grunn til å være tilbakeholden med å la bestemmelsen bli for detaljert.

Komiteen slutter seg til at en ny grunnlovsbestemmelse bør omfatte både dokumentoffentlighet og møteoffentlighet. Komiteen er enig med Ytringsfrihetskommisjonen og departementet i at prinsippet om møteoffentlighet bør omfatte direkte folkevalgte organer, herunder Stortinget. Komiteen slutter seg videre til vurderingene i meldingen når det gjelder prinsippet om møteoffentlighet i domstolene (åpne rettsmøter).

Komiteen slutter seg videre til departementets syn på omfanget av dokumentoffentlighetsprinsippet, som også i hovedsak er i tråd med kommisjonens vurderinger. Komiteen mener videre at prinsippet om dokumentoffentlighet skal omfatte Stortinget og Stortingets organer. Komiteen merket seg at det ut fra kommisjonens forslag ikke er avklart i hvilken grad dokumenter som behandles etter rettspleielovene bør være omfattet av dokumentoffentlighetsprinsippet. Komiteen slutter seg til departementets vurdering av at slike dokumenter ikke bør være omfattet av det generelle offentlighetsprinsippet i Grunnloven, men viser til at spørsmålet om dokumentoffentlighet i den sivile rettspleie vil bli vurdert nærmere på lovnivå ved oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets utredning NOU 2001:32 Rett på sak.

De behov så vidt omfattende virkeområder for prinsippene om dokumentoffentlighet og møteoffentlighet gir for unntak, kan det åpnes for i grunnlovsbestem-

melsens annet punktum, med krav om nærmere regulering i alminnelig lov.

Komiteen slutter seg dermed til departementets tilråding av det grunnlovsalternativet som gir det mest omfattende virkeområdet for offentlighetsprinsippet, altså alternativ 1 til femte ledd, første punktum. Dette er i tråd med Ytringsfrihetskommisjonens anbefaling.

Komiteen viser til at Ytringsfrihetskommisjonens anbefalte forslag til bestemmelse, med krav om "særlig tungtveiende hensyn", ville føre til en innskrenket unntaksadgang fra offentlighetsprinsippet, sammenlignet med dagens offentlighetslov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, slutter seg til departementets vurdering av at et slikt krav synes unødvendig strengt, blant annet fordi det kan komme i konflikt med personvern hensyn.

Flertallet slutter seg derfor til departementets oppfatning av at det bør være tilstrekkelig med "tungtveiende grunner" for et unntak etter offentlighetsloven. Med denne terskelen vil det være mulig å beholde taushetspliktsbestemmelsene i helse- og sosialsektoren. Flertallet ser heller ikke at det er behov for å presisere at unntaket må være "nødvendig", da dette hensynet langt på vei er innbefattet i at det foreligger tungtveiende grunner.

Departementet er enig med kommisjonen i at unntak fra offentlighetsprinsippet må gjøres gjennom lov, og flertallet slutter seg til dette. Flertallet er også enig i at dette i utgangspunktet må forstås som et krav om hjemmel i formell lov.

Departementet reiser spørsmålet om dette lovkravet er til hinder for å vedta innskrenkninger i offentlighetsprinsippet med hjemmel i Stortingets plenarvedtak. Flertallet viser til at dagens offentlighetsbestemmelser for Stortinget og Stortingets organer for en stor del er hjemlet i plenarvedtak, og legger til grunn at en ny grunnlovsbestemmelse ikke er til hinder for at disse kan videreføres.

Flertallet er videre enig med departementet i at det ikke er behov for å grunnlovsfeste krav om at unntak må være "klarlig definerte". En del av unntaksbestemmelsene i dagens offentlighetslov åpner for et visst skjønn, og flertallet ser ikke at det er til å unngå at en viss grad av skjønn er nødvendig.

Flertallet viser til at Ytringsfrihetskommisjonens forslag, slik kommisjonen har vurdert det, vil måtte innebære at en del av unntakene i dagens offentlighet i praksis vil falle bort dersom kommisjonens forslag til annet punktum blir vedtatt:

"Kommisjonen har ikke foretatt en grundigere gjennomgang av eksisterende unntak i de informasjonskrav som per i dag følger av formell lov, jf. bl. a. offentlighetsloven, domstolloven og kommuneloven. Kommisjonen kan derfor ikke presentere en ferdig analyse av hvilke av disse unntakene som antas å være i overensstemmelse med vårt grunnlovsforslag og hvilke som eventuelt må tolkes innskrenkende ved vedtakelsen av vårt forslag - eller som i sin helhet vil være så uforenlig med 2. punktum at de i praksis må anses som bortfalt.

Vi antar imidlertid at unntaksadgangen med vårt forslag vil bli noe snevrere enn hva tilfellet er i dag."

(NOU 1999: 27, pkt. 10.3.7)

Flertallet viser videre til at departementet drøfter denne problemstillingen i meldingen, og at departementet antar flere av dagens unntak vil komme i strid med Grunnloven dersom kommisjonens forslag skulle bli vedtatt, særlig når det gjelder personopplysninger som finnes hos forvaltningen og dokumenter som er en del av et organs interne saksbehandling. Flertallet har videre merket seg at heller ikke departementet har konkludert når det gjelder forholdet mellom kommisjonens forslag til grunnlovsbestemmelse og det enkelte unntak i den eksisterende offentlighetsloven.

Flertallet ser det ut fra dette som uklart hvilke konkrete konsekvenser det kunne få for praktiseringen av offentlighetsloven dersom Stortinget nå skulle vedta kommisjonens forslag til annet punktum. Det ser ut til at i alle fall enkelte bestemmelser i offentlighetsloven helt eller delvis vil settes ut av kraft, uten at de som til daglig praktiserer offentlighetsloven vil vite hvilke bestemmelser det gjelder. Eventuell uenighet etter et avslag på en innsynsbegjæring ville i så fall måtte finne sin løsning, ikke i Stortinget, men ved en avveining i domstolsapparatet, der grunnlovsbestemmelsen vil få gjennomslag framfor vanlig lov.

Flertallet finner en slik tilnærming unødvendig i denne saken, og går heller inn for å utsette innføringen av en innskrenket unntaksadgang til Stortinget gjør en revisjon av offentlighetsloven. Flertallet viser til at et lovutvalg har overlevert en utredning om en helhetlig gjennomgang av offentlighetsloven (NOU 2003:30 Ny offentlighetslovutvalget) til Justisdepartementet, og flertallet legger til grunn at departementet vil følge opp utredningen med en sak for Stortinget i løpet av inneværende stortingsperiode.

Etter flertallets oppfatning bør det imidlertid kreves svært sterke grunner for å unnta et dokument fra offentlighet av andre grunner enn personvern hensyn. Flertallet forutsetter derfor at Regjeringen i proposisjonen om ny offentlighetslov vil foreslå innstramninger av adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighetsprinsippet.

Flertallet viser for øvrig til departementets merknader under dette punktet, og slutter seg til departementets tilråding av alternativ 5 for bestemmelsens femte ledd, annet punktum.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er enig i at adgangen til å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet innskrenkes og har merket seg Ytringsfrihetskommisjonens forslag som forutsetter lovmessige klart definerte grenser for eventuelle unntak kombinert med en vurdering av at tungtveiende hensyn gjør det nødvendig. Disse medlemmer anser Regjeringens forslag om at "tungtveiende grunner" skal være tilstrekkelig for å overlate for mye av vurderingen til skjønn.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at hvilke begrensninger som er tilsiktet og hvilke konsekvenser begrensningene vil få, er klart definert.

6.2 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ

Ved valg av grunnlovsalternativ som regulerer offentlighetsprinsippet, må det for det første tas stilling til virkeområdet, jf. alternativ 1 til 7 til femte ledd første punktum i Dokument nr. 12:16 (1999-2000).

For det annet må det tas stilling til vilkårene for unntak fra offentlighetsprinsippet, jf. alternativ 1 til 5 til femte ledd annet punktum.

Dokumentoffentlighetsprinsippet

Samtlige av alternativene 1 til 7 omfatter dokumentoffentlighetsprinsippet.

Alternativene 1, 6 og 7 har de videste formuleringene av virkeområdet for dokumentoffentlighetsprinsippet. Alternativ 1 taler om "Statens og Kommunernes Akter". Alternativ 6 og 7 benytter formuleringen "de Akter, der befinde sig hos Statens Myndigheder". Begge disse formuleringene gjør det mulig å presisere i forarbeidene at visse deler av staten og kommunenes virksomhet skal falle utenfor grunnlovsfestingen av dokumentoffentlighetsprinsippet. For eksempel åpner formuleringene for å utelukke Stortinget og organer for Stortinget, eventuelt domstolenes virksomhet. Alternativ 1 forutsetter at iallfall en kjerne av den kommunale virksomhet er omfattet. Uttrykket "Statens Myndigheder" i alternativ 6 og 7 kan forstås slik at det omfatter kommunene, men det kan også forstås slik at disse faller utenfor.

Alternativene 2 til 5 bruker den noe mer presise formuleringen "de Akter, der befinde sig i statlig Forvaltning eller hos Kommunerne". Den utelater statlig virksomhet som ikke har preg av "Forvaltning" fra grunnlovsfestingen, for eksempel domstolenes dømmende virksomhet og Stortingets virksomhet.

Med det innholdet som departementet ønsker å legge i en grunnlovsbestemmelse om dokumentoffentlighetsprinsippet isolert sett, er det mulig å velge samtlige av alternativene 1 til 7. Endelig valg må imidlertid ses i sammenheng med hvilke alternativer som er forenlige med departementets syn på grunnlovsfesting av møteoffentlighetsprinsippet, jf. like nedenfor.

Møteoffentlighetsprinsippet

Forskjellen mellom de ulike alternativene er i hovedsak om rettsmøteoffentligheten er omfattet eller ikke, og hvor presist forvaltningsmøteoffentligheten er definert. Ett alternativ utelater dessuten helt møteoffentligheten fra grunnlovsbestemmelsen (alternativ 5).

Formuleringer som omfatter møteoffentlighet både for forvaltningsorganer og rettsmøter, finnes i alternativene 1, 2, 6 og 7. Rettsmøteoffentligheten er formulert likt i alle alternativene, mens møteoffentligheten for forvaltningsorganer er formulert i to varianter.

Den ene varianten ("Forhandlingerne i [...] folkevalgte Organer"), jf. alternativ 1 og 6, er den videste.

Formuleringen gjør det imidlertid mulig å foreta visse presiseringer i forarbeidene.

Den andre varianten ("Forhandlingene i kommunale Organer valgte av Folket"), jf. alternativ 2 og 7, utelater indirekte folkevalgte organer fra grunnlovsbestemmelsen (for eksempel regjeringen og faste utvalg etter kommuneloven). Dessuten utelates ikke-kommunale folkevalgte organer, for eksempel menighetsråd og Sametinget.

Alternativene 3 og 4 utelater rettsmøteoffentligheten. Forskjellen mellom de to alternativene er den vide og den mer presise definisjonen av forvaltningsmøteoffentligheten, jf. foran.

Som nevnt utelater alternativ 5 møteoffentligheten fra grunnlovsbestemmelsen.

Med det innholdet som departementet ønsker å legge i en grunnlovsbestemmelse om møteoffentlighetsprinsippet isolert sett, er det mulig å velge alternativene 1, 2 og 6. Departementet tilrår på bakgrunn av drøftelsene foran at *alternativ 1* til formulering av offentlighetsprinsippet virkeområde velges.

Vilkår for unntak fra offentlighetsprinsippet

Vurderingen av grunnlovsalternativ beror i hovedsak på to spørsmål. Det første gjelder de materielle vilkårene for når det kan gjøres unntak. Det andre gjelder krav til rettsgrunnlaget for at det kan gjøres unntak.

De materielle vilkår for unntak

Det strengeste vilkåret for unntak finnes i alternativ 1, jf. formuleringen "særlig tungtveiende Hensyn". En slik formulering legger opp til meget strenge vilkår for unntak. Det gjelder særlig fordi disse hensynene i tillegg må gjøre unntak "nødvendig".

Mindre strenge formuleringer finnes i alternativ 2 ("tungtveiende Hensyn") og alternativ 5 ("Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde"). Også disse alternativene legger opp til relativt strenge vilkår for unntak, men det vil være atskillig rom for Stortinget til å presisere hva dette innebærer.

Den minst strenge formuleringen finnes i alternativene 3 og 4 ("offentlige eller private Hensyn"). Selve formuleringen utelukker ikke bestemte hensyn som begrunnelse for å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet, og det stilles heller ikke nærmere krav til hvilken styrke aktuelle hensyn må ha for at det kan gjøres unntak. Både alternativ 3 og 4 stiller krav om at de aktuelle hensyn som begrunner unntaket, gjør unntaket "nødvendig". Valg av en slik formulering gjør at offentlighetsprinsippet i større grad enn etter de andre alternativene har preg av en prinsipperklæring. Den reelle betydningen av unntaksvilkårene avhenger imidlertid i atskillig utstrekning av hva Stortinget ønsker å legge i vilkåret "nødvendig".

Krav til rettsgrunnlaget for unntak

Samtlige av alternativene 1 til 5 stiller krav om at unntak fra offentlighetsprinsippet må ha hjemmel i lov. Formuleringen gir rom for at Stortinget presiserer om kravet til "lov" er tilfredsstilt ved at Stortinget gir regler i form av plenarvedtak, jf. punkt 6.4.3.

Alternativene 1 til 3 oppstiller i tillegg krav om klar lovhjemmel. Alternativ 4 og 5 oppstiller ikke noe slikt krav.

Det følger av drøftelsene foran at departementet går inn for at unntak fra informasjonskravet bare bør kunne gjøres dersom det foreligger tungtveiende grunner. I valget mellom alternativ 2 og 5 bør alternativ 5 velges, fordi alternativ 2 etter departementets syn stiller for strenge krav til klar lovhjemmel for unntak, jf. drøftelsen i punkt 6.6 foran.

Departementet tilrår dermed at *alternativ 5* til formulering av unntak fra informasjonskravet velges.

Departementets tilråding

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at alternativ 1 til femte ledd første punktum bør tilrås. Videre bør alternativ 5 til femte ledd annet punktum tilrås. Det gir følgende utforming av ny § 100 femte ledd:

"Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommuner-nes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde."

6.3 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til merknader ovenfor og slutter seg til departementets tilråding av alternativ 1 til femte ledd første punktum og alternativ 5 for bestemmelsens femte ledd, annet punktum.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet slutter seg til Ytringsfrihetskommisjonens forslag og støtter alternativ 1 til femte ledd første punktum og alternativ 1 til femte ledd annet punktum.

7. FORSLAG TIL § 100 SJETTE LEDD - INFRASTRUKTURKRAVET

Ytringsfrihetskommisjonens foreslår å grunnlovsfeste det den kaller infrastrukturkravet. Sjette ledd i kommisjonens forslag til § 100 lyder:

"Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale."

Kravet innebærer at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Statens oppgave utvides i 6. ledd fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytringsmulighet. Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom.

Bestemmelsen skiller seg fra kommisjonens forslag for øvrig ved at den ikke først og fremst er ment å innebære *juridiske* rettigheter og plikter. Dette har sammenheng med at forslaget først og fremst synes å rette seg mot de *institusjonelle* forutsetningene for de *fak-*

tiske yringsmulighetene. Bestemmelsen dreier seg altså ikke først og fremst om den enkeltes rett til å fremsette eller å motta bestemte ytringer eller statens plikt til direkte å sikre de individuelle rettighetene i den forbindelse.

Grunnloven § 100 pålegger ikke staten aktivt å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dette er spørsmål som i hovedsak er overlatt til lovgivningen og andre myndighetstiltak. Nedenfor nevnes noen eksempler på lovgivning mv. som har til formål å medvirke til at individer og grupper har en faktisk yringsmulighet.

Av rettslig regulering finnes for det første lover og forskrifter som regulerer de institusjonene som utgjør yringsfrihetens infrastruktur. Eksempler er folkebibliotekloven, lov om Riksteatret, opplæringsloven, universitetsloven, medieeierskapsloven, kringkastingsloven og forskrifter om tildeling av pressestøtte. Regler om redaktøransvar, kildevern, ærekrenkelser, privatlivets fred, personvern osv. har også betydning i denne sammenheng, idet de fastsetter rammebetingelser for den offentlige samtalen.

Tilretteleggingstiltak ut over lovregulering omfatter blant annet finansieringen av det offentlige skolevesenet, økonomiske tilskudd til drift av medier (pressestøtten), innretningen av merverdiavgiftssystemet (momsfritaket for aviser) og økonomiske støtteordninger til kulturtiltak og kulturinstitusjoner. Et annet eksempel er myndighetenes forvaltning av knapphetsgoder, for eksempel frekvensspekteret for kringkasting. En del lover gir allmennheten eller bestemte grupper krav på informasjon eller tilgang til møter eller dokumenter. Etter noen bestemmelser må myndighetene spre informasjon av eget tiltak. I andre tilfeller utløses krav på informasjon ved at noen ber om det. Grunnloven § 110 b gir befolkningen krav på informasjon om konsekvensene av naturinngrep. Regler som forplikter myndighetene til å informere finnes også i forurensningsloven, i plan- og bygningsloven, i kommuneloven og i kommunehelsetjenesteloven. Grunnloven § 84 krever at Stortingets møter er åpne og at stortingsforhandlingene trykkes. De i praksis viktigste bestemmelsene om informasjonskrav finnes i offentlighetsloven og forvaltningslovens regler om partsinnsyn. Domstolloven, straffeprosessloven og tvistemålsloven inneholder regler som sikrer offentlighet i rettspleien. Miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven gir privatpersoner rett til å kreve informasjon både fra offentlige myndigheter og fra andre privatpersoner.

Norge er ikke bundet av internasjonale instrumenter som primært fokuserer på statens forpliktelse til å bygge opp en infrastruktur som sikrer en åpen og opplyst offentlig samtale.

Det kan utledes av EMDs praksis at statene har plikt til å praktisere et offentlig konsesjonssystem for kringkasting slik at det gir rom for privat initiativ. For øvrig er det klare utgangspunktet at offentlige kringkastingsforetak ikke har plikt til å formidle andres ytringer. Unntak kan tenkes i ekstraordinære situasjoner, for eksempel hvor det kan påvises usaklig forskjellsbehandling i forhold til ytringens innhold. For eksempel

er det neppe i overensstemmelse med EMK artikkel 10, jf. artikkel 14 å tildele politiske partier sendetid ut fra partienes politiske meninger.

Både EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 pålegger statene en viss aktivitetsplikt for å sikre at private ikke krenker hverandres yringsfrihet.

På bakgrunn av praksis fra EMD er det grunn til å anta at det skal mye til før staten har krenket sin aktivitetsplikt for å sikre meddelelsesfriheten mellom private parter. Men det er trolig en viss plikt til å hindre ekstrem grad av mediekonsentrasjon. I unntakstilfelle kan det nok også tenkes at det vil kunne utledes en rett til adgang til å ytre seg gjennom media, typisk for politiske partier foran et valg.

Yringsfrihetskommissjonen utleder forpliktelsen etter infrastrukturkravet av yringsfrihetens begrunnelser.

Kommisjonen forsøker ikke å gi noen uttømmende oppregning av de forpliktelser som kan utledes av utkastet til sjettededd. I stedet nevner kommisjonen i ulike sammenhenger gjennom utredningen eksempler på hva som kan eller vil omfattes av et slikt infrastrukturkrav; offentlig finansiering av allmennskolen og universitetene, offentlige overføringer for støtte til kunst og kultur, direkte og indirekte pressestøtte, NRKs særlige oppgaver, offentlig støtte til organisasjoner m.m., regler mot monopolisert eierskap av massemedier, økonomisk støtte til medier for språklige minoritetsgrupper, aktiv informasjonsvirksomhet, både om egen og privates virksomhet og myndighetenes løpende ansvar for å påse at lovgivningen bidrar til å sikre yringsfriheten og en reell yringsmulighet. I tillegg kan flere av de lovgivningsreformene som kommisjonen foreslår ses i sammenheng med en slik forpliktelse.

Regjeringen la i St.meld. nr. 42 (1999-2000) ikke frem alternative tekstutkast for Stortinget. Det ble heller ikke fremmet alternative forslag i Dokument nr. 12:16 (1999-2000).

Yringsfrihetskommissjonens forslag til grunnlovsfesting av infrastrukturkravet skiller seg fra grunnlovsforslaget ellers.

Med to unntak støtter samtlige av de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, utkastet til nytt sjettededd i § 100. Flere av høringsinstansene trekker frem dette forslaget som et særlig viktig punkt i kommisjonens utkast.

I tillegg er det flere høringsinstanser som ikke uttrykkelig kommenterer utkastet til sjettededd, men som likevel uttaler seg positivt til tanken om et statlig infrastrukturansvar.

Yringsfrihetskommissjonens forslag om å grunnlovsfeste et såkalt "infrastrukturkrav" er direkte knyttet til hovedargumentene for yringsfriheten: sannhetsargumentet, autonomiargumentet og demokratiargumentet. Med den betydningen kommisjonen tillegger de institusjonelle forutsetningene for yringsfrihet, noe departementet slutter seg til, synes det riktig å vektlegge infrastrukturkravet i grunnlovsbestemmelsen. Verdien av en grunnlovsfesting må ses i sammenheng både med det rent rettslige innholdet av bestemmelsen og den

betydning bestemmelsen har som grunnlag for politiske og demokratiske forpliktelser for staten.

Departementet legger til grunn at det først og fremst er gjennom den åpne og opplyste offentlige samtalen at de tre nevnte prosessene kan realiseres. En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter selvfølgelig formell ytringsfrihet, det vil si retten til selv å fremsette og motta opplysninger, ideer og budskap. Men for at samfunnets institusjoner og befolkningen skal kunne innhente, formidle og utveksle informasjon, og ikke minst for at denne informasjonen skal kunne bidra til utvikling av bedre innsikt, det myndige menneske og de demokratiske prosessene, kreves i tillegg et velstrukturert offentlig rom.

Departementet støtter Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å grunnlovsfeste myndighetenes ansvar for å "lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale".

Et par høringsinstanser har uttrykt bekymring for at infrastrukturkravet kan åpne for inngrep som det ikke ville vært grunnlag for etter grunnlovsbestemmelsen ellers. Departementet understreker at utkastet til sjette ledd ikke er ment å gi selvstendig hjemmel for inngrep i ytringsfriheten. Slik hjemmel må følge av andre rettsgrunnlag, og må dessuten prøves mot de øvrige leddene i grunnlovsbestemmelsen. Oftest vil tiltakene ikke ha karakter av inngrep som beskjærer de frihetene som følger av bestemmelsen, men positive tiltak.

Når det skal vurderes om et inngrep lar seg forsvare ut fra ytringsfrihetens begrunnelser, må det tas hensyn til faren for at bestemte synspunkter blir favorisert når staten griper inn med reguleringer som innskrenker den klassiske ytringsfriheten og informasjonsfriheten.

Det vises til at en grunnlovsfesting vil "[...] både synliggjøre og markere statens ansvar, og slik løfte frem vedlikehold og utvikling av det offentlige rom som et viktig politisk ansvar". Departementet legger til grunn at bestemmelsen for det første vil innebære at lover som regulerer infrastrukturen for formidling av opplysninger, ideer og budskap får et grunnlovsmessig fundament. Grunnlovsfesting kan derfor fremme bevissthet om at det offentlige har et ansvar for den reelle ytringsfriheten i samfunnet.

For det annet vil en grunnlovsbestemmelse innebære en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen. Tilsvarende vil bestemmelsen innebære en forpliktelse til å vurdere positivt tilretteleggende tiltak dersom det offentlige rom ikke fungerer som forutsatt. Det nærmere innholdet i og omfanget av myndighetenes positive tiltak må avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser.

Likevel må bestemmelsen også innebære en plikt til å opprettholde et visst minimumsnivå av faktisk ytringsfrihet i samfunnet, uavhengig av tilgjengelige ressurser og politiske prioriteringer. Det vil si at dersom ytringsfriheten er grunnleggende truet, har myndighetene et klart ansvar for å gripe inn. Videre vil det

kunne være i strid med intensjonen i bestemmelsen å vedta lover eller gjennomføre tiltak som åpenbart og bevisst vil hindre eller motvirke en "en aaben og oplyst offentlig Samtale". Rettslig sett vil det normalt være nærliggende å påberope seg at slike tiltak rammes av et eller flere av de øvrige leddene i bestemmelsen, jf. ovenfor.

Departementet understreker at bestemmelsen er lite egnet til å gi enkeltpersoner konkrete rettigheter som kan gjennomføres ved domstolene. Beskrivelsen av forpliktelsen ("Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for") er formulert på samme måte som Grunnloven § 110, § 110 a og 110 c. For domstolene vil bestemmelsen først og fremst ha betydning som tolkningsmoment, både i forhold til resten av § 100 og for andre grunnlovsbestemmelser, lover eller forskrifter, samt deler av forvaltningens skjønnsutøving som har direkte eller indirekte betydning for ytringsfriheten.

Etter departementets syn bør bestemmelsen i sjette ledd prinsipielt ikke gi selvstendig grunnlag for krav rettet mot private. En slik forståelse harmonerer best med bestemmelsens ordlyd og den forståelse som følger av de tilsvarende bestemmelsene i Grunnloven §§ 110, 110 a og 110 c. Departementet bygger altså ikke på det syn at domstolers eller andre retts håndhevende organers rettslige plikt til å sikre ytringsfriheten omfatter en plikt til å skape rettigheter for individene mot andre individer når dette ikke følger av andre rettslige grunnlag. Det kan for eksempel foreligge sterke reelle grunner for å pålegge private en plikt til å utlevere informasjon til andre private, men en grunnlovsbestemmelse er lite egnet som selvstendig grunnlag for å regulere spørsmålet.

I Norge er det lang tradisjon for at det offentlige påtar seg et ansvar for å tilrettelegge for en offentlig samtale og fri informasjonsflyt, det vil si for at det kan utvikles et offentlig rom slik dette er beskrevet ovenfor. Store deler av kultur-, medie-, utdannings- og forskningspolitikken kan derfor ses som ledd i oppfyllelsen av et infrastrukturkrav. Disse politikkområdene omfatter både positivt tilretteleggende og negativt regulerende virkemidler.

Mediene avgjør ikke bare hva vi ser av verden, men langt på vei også hvordan vi ser den. Idégrunnlag, bruk av ulike begreper, presentasjon og ikke minst utvalg av informasjon er med på å avgjøre hvordan verden blir oppfattet. Mediene spiller også en viktig rolle i utvikling og formidling av sosiale verdier. Ikke minst påvirker de det begrepsapparat som mennesker bruker for å tolke verden rundt seg. Det er derfor av stor samfunnsmessig betydning at mediene har rettslige og økonomiske rammebetingelser som sikrer åpenhet og mangfold i den offentlige samtalen.

Departementet redegjør i meldingen nærmere for hvordan regjeringen går inn for å ivareta infrastrukturkravet på enkelte særlige områder.

Det vises til St.meld. nr. 57 (2000-2001) I ytringsfrihetens tjeneste - Mål og virkemidler i mediepolitikken, der det fremgår at å sikre ytringsfriheten som en forut-

setning for et levende folkestyre, er satt opp som et mediepolitisk hovedmål.

Kjernen i infrastrukturansvaret er myndighetenes ansvar for å treffe tiltak dersom de tre prosessene som begrunner ytringsfriheten (sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse) ikke fungerer som forutsatt. Undersøkende journalistikk er en av mediens kjerneoppgaver, men samtidig en svært ressurskrevende virksomhet. For at et medium i praksis skal kunne fungere som et kritisk korrektiv til maktutøvelse og ta opp kontroversielle saker, må det derfor ha en viss økonomisk styrke. Det kan tenkes at den økonomiske situasjonen for utsatte medier kan bli så kritisk at funksjonen som kritisk korrektiv blir satt ut av kraft. Dette vil etter omstendighetene kunne begrunne en styrking av offentlige virkemidler på området.

De fleste medier er mer eller mindre avhengige av annonseinntekter. Annonsemarkedet for aviser fungerer slik at den største avisen på et sted vil ta en mye større del av annonsemarkedet enn avisens opplag isolert sett skulle tilsi. Uten mottiltak, blant annet i form av pressestøtte, må man anta at mange aviser som i dag fyller en viktig samfunnsfunksjon ville blitt nedlagt. I fremtiden kan infrastrukturkravet begrunne positive tiltak for å bøte på truslene som ligger i annonsemarkedets mekanismer. I dag ser vi for eksempel en utvikling i retning av at konsernernes annonsesamkjøringer utgjør stadig viktigere maktfaktorer. Oppkjøp av aviser er ofte begrunnet i hensynet til taktisk posisjonering i annonsemarkedet. Det er en fare for at medier som faller utenfor annonsesamkjøringene eller på andre måter taper i konkurransen om annonser, kan bli gradvis økonomisk utarmet og til sist gå inn.

En annen utfordring ligger i den tendensen til profesjonalisering av mediens kilder som man har sett i den senere tid, blant annet gjennom etableringen av en egen PR-bransje. Næringsliv, organisasjoner og offentlige etater leverer informasjon til mediene gjennom profesjonelle informasjonsmedarbeidere eller konsulenter, gjerne ferdig bearbeidet i journalistisk form. Overfor slike velorganiserte informasjonsapparater kan uavhengig, undersøkende journalistikk være vanskelig og ressurskrevende. Tidspress, økonomiske vanskeligheter og behovet for stadig nytt stoff kan dessuten friste medier til å ta inn denne type stoff uten selvstendig og kritisk redaksjonell bearbeidelse. I verste fall kan dette kompromittere mediens troverdighet og funksjon som uavhengig kilde til informasjon og kritisk korrektiv til maktutøvelse i samfunnet.

Det kan også reises spørsmål om konsekvensene av den kommersialiseringen som blant annet følger av stadig strengere lønnsomhetskrav i mediene. Tradisjonelt var eierskapet i norske medier ikke først og fremst motivert i økonomiske hensyn, men i et ønske om å påvirke samfunnsdebatten. Dette hadde sammenheng med at de fleste aviser tradisjonelt var tilknyttet et politisk parti. I 1885 kunne hele 93 pst. av pressen regnes som partipresse. I dag har norske medier nesten uten unntak brutt sine bånd til de politiske partiene, og eierskapet er for en stor del overtatt av store profesjonelle eiere, særlig de tre store konsernene Schibsted, A-pres-

sen og Orkla. Denne utviklingen har ført til økt fokus på inntjening. Til en viss grad kan man si at partikontorenes krav til det redaksjonelle produktet er blitt erstattet av konsernernes krav til økonomisk avkastning. Den formelle redaksjonelle friheten er i praksis begrenset ved at redaktøren ikke bare har ansvar for mediets innhold, men også for at innholdet selger. En konsekvens er økt vekt på sensasjons- og underholdningspreget innhold og på å fremstille nyheter og reportasje i et slikt perspektiv. Det er en fare for at denne utviklingen kan føre til mer begrenset, ensartet eller ukritisk dekning av viktige samfunnsproblemer.

Et ytterligere spørsmål gjelder utviklingen i retning av eierkonsentrasjon i mediemarkedet. Ytringsfrihetskommisjonen ser dette som det "mest påtrengende problem" på medieområdet i dag. Eierskapskonsentrasjon kan undergrave det reelle mediemangfoldet ved at kontrollen med hvilken informasjon og hvilke meninger som slipper igjennom disse kanalene, havner på noen få hender. Dette var bakgrunnen for vedtakelsen av medieeierskapsloven, som har til formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud, ved å hindre urimelig konsentrasjon av eierskap i mediene.

Departementet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at eierkonsentrasjon reiser spørsmål som krever årvåkenhet. Lovgivningen på dette området må kontinuerlig evalueres og oppdateres for å holde tritt med den teknologiske utviklingen og utviklingen av mediemarkedene. På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 57 (2000-2001) og avsluttet høring i saken vil Regjeringen om kort tid legge frem en odelstingsproposisjon med forslag til endringer i medieeierskapsloven. Under behandlingen av St.meld. nr. 57 (2000-2001) støttet et flertall i Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité arbeidet med å få gjennomført en lovfesting av det redaksjonelle ansvar (redaktørplakaten), jf. Innst. S. nr. 142 (2001-2002).

En viktig forutsetning for at det offentlige rom skal fungere, er som nevnt at befolkningen har tilgang til mediene, både som informasjonskilder og som ytringskanaler. "Medienes tilgjengelighet for allmennheten" er derfor satt opp som et eget mediepolitisk mål, jf. St.prp. nr. 1 (2002-2003) for Kultur- og kirkedepartementet. For mediene som informasjonskilde vil det normalt være i deres egen interesse å sikre publikum bredest mulig tilgang, fordi det nettopp er tilgangen til publikum som genererer inntekter, enten det er tale om salg av annonser eller selve medieproduktet. Likevel kan det tenkes at enkelte grupper kan bli mer eller mindre ekskludert fra denne kommunikasjonen. Et velkjent forhold er at det isolert sett ikke er lønnsomt å bygge ut distribusjonsnett for kringkasting i de mest spredt bebygde områdene i landet. Derfor har myndighetene fastsatt minimumskrav til dekningen i konsesjonene for riksdekkende kringkasting.

Tilgangen til mediene som ytringskanaler vil normalt være begrenset, i alle fall for dem som ikke er blant mediens foretrukne kilder. Å kjøpe seg tilgang til mediene gjennom annonser er uaktuelt for de fleste, først og fremst fordi det er svært kostbart. Ulike ord-

ninger på medieområdet bidrar til å opprettholde et mangfold av ytringskanaler. Det er flere ordninger som er særlig innrettet for å sikre ytringsmulighetene for smale grupper i samfunnet. Etablering av såkalte "åpne kanaler", der ulike organisasjoner mv. redigerer sine egne programmer, kan slippe flere til i mediene. Slike ordninger er kjent fra utlandet. I Norge bygger foreningen Åpen kanal på et slikt konsept. Også andre former for ikke-kommersiell kringkasting kan bidra til at flere slipper til. I konsesjonen for et digitalt bakkenett for fjernsyn er det en forutsetning at det skal settes av kapasitet på rimelige vilkår til en åpen kanal. Konsesjonen til en slik kanal vil måtte tildeles etter åpen utlysning, jf. Stortingets behandling av St.meld. nr. 44 (2002-2003) Om digitalt bakkenett for fjernsyn.

Regjeringen har nylig lagt frem St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk frem mot 2014. Den innebærer en fortsettelse av et klart statlig ansvar for å legge til rette for et sammensatt og dynamisk kulturliv, der et mangfold av kulturytringer skal kunne fremføres og oppleves. Kulturpolitikens betydning for å spre og danne grunnlaget for nye ytringer kan knyttes til infrastrukturkravet i utkastet til ny Grunnlov § 100 sjette ledd.

Det statlige ansvaret innenfor kulturpolitikken er i høy grad knyttet til finansiering av kulturlivet. Et rikt og mangfoldig kulturliv kan ikke være avhengig av markedskrefter alene. Skal kulturlivet i Norge kunne tilby det eksperimentelle og nyskapende, må det foreligge økonomiske virkemidler som gjør kulturlivet i stor grad uavhengig av rent kommersielle krav. De fleste store kulturinstitusjoner mottar størsteparten av sin driftsfinansiering fra staten. Dette er ledd i en bevisst politikk, der staten skal stimulere til kulturaktivitet i hele landet. Et eksempel er ordningene for innkjøp av litteratur. Innkjøpsordningene skal stimulere til at det blir skrevet en rik og variert litteratur på norsk, og at denne litteraturen blir gjort tilgjengelig gjennom folkebibliotekene. Fritak for merverdiavgift på bøker er også eksempel på statlige tiltak som skal fremme vitaliteten og mangfoldet innenfor litteraturfeltet.

Et viktig element i den statlige kulturpolitikken er å gi institusjoner og andre kulturaktører stor frihet og fleksibilitet i sin kulturfaglige aktivitet. Dette gjøres blant annet ved å ha en armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og de enkelte institusjonene. Mange av de viktigste kulturinstitusjonene er derfor organisert som aksjeselskaper eller stiftelser for å gi faglig frihet og fleksibilitet, uten at det røkkes ved det statlige ansvaret for å legge forholdene til rette for deres aktivitet.

En grunnleggende forutsetning for "den opplyste samtale" er at innbyggerne har fri og likeverdig tilgang til relevant informasjon - i vid betydning av ordet - med god kvalitet. Flere kulturpolitiske viktige lover former til sammen en plattform som skal gi like muligheter for innbyggerne til å få tilgang til samfunnsmessig viktig informasjon, uavhengig av hvilke medier denne informasjonen er tilgjengelig gjennom:

En "åpen og opplyst offentlig samtale" har som forutsetning at man blant annet i utforming av kulturpoli-

tikken må legge til rette for at mange uttrykk kan oppleves og at mange kulturstemmer kan høres. Kulturell ensretting eller forsøk på homogenisering er sjelden et godt grunnlag for "opplyst offentlig samtale", og er heller ikke forenlig med en økende internasjonal forståelse for viktigheten av kulturelt mangfold. I norsk kontekst legges det i St.meld. nr. 48 (2002-2003) større vekt på å skape grunnlag, arenaer og tiltak som kan fange opp at Norge i økende grad blir et flerkulturelt samfunn.

Den norske skolen bygger på prinsippet om enhets-skolen i form av likeverdig og tilpasset opplæring for alle. Etter opplæringsloven har barn og unge rett til offentlig grunnskoleopplæring og minst tre års heltids videregående opplæring.

Utdanning er en viktig forutsetning for demokratisk deltakelse i et stadig mer komplisert samfunn. Kravet om livslang læring kan sees som et uttrykk for de stadig raskere samfunnsendringene. Høyere utdanning er både en kulturell bærebjelke og en forutsetning for et velfungerende demokrati. Universiteter og høyskoler er nødvendig for at mange enkeltpersoner skal ha muligheter for å utvikle sine evner, talenter og sitt potensial, og for at samfunnet skal ha tilgang på den fremste fagkunnskap og delta i utviklingen av ny kunnskap.

Kvaliteten på høyere utdanning er avgjørende for hele utdanningssystemet. Utdanningen av lærere er for eksempel av vesentlig betydning for den allmenndannende skole. De høyere utdanningsinstitusjoner utdanner nøkkelgrupper i samfunnet, og et velfungerende samfunn forutsetter derfor et velfungerende høyere utdanningssystem.

Kvalitet i høyere utdanning fremmes best ved å gi handlingsrom og frihet til institusjonene. Den akademiske friheten har lange tradisjoner. Prinsippet er nedfelt i lov om universiteter og høyskoler, som slår fast at institusjonene ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid. Universiteter og høyskoler har en fundamental rolle som institusjoner for uavhengig tenkning og lærefrihet, og representerer en plattform for kritisk vurdering av samfunnsutviklingen på grunnlag av uavhengig forskning.

Statlig finansiering av forskning og utvikling begrunnes ofte med at kunnskapsutvikling er av avgjørende betydning for samfunnets økonomiske utvikling. Men forskningens "berettigelse" begrunnes også med forskningens kulturelle rolle, som blant annet omfatter dens bidrag til å støtte opp om sentrale demokratiske verdier. Noen av forskningens sentrale verdier, som krav om åpenhet overfor nye ideer, ønske om en klar og fordomsfri debatt og krav om at påstander må kunne etterprøves, er også sentrale verdier i demokratiet.

Statens ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale omfatter ikke bare ansvar for finansiering av utdanning, men også finansiering av forskning. Institusjoner for høyere utdanning - universiteter og høyskoler - er for en stor del finansiert av det offentlige. I instituttsektoren er bildet noe mer sammensatt, og en skiller gjerne mellom næringslivs-

rettede institutter, hovedsakelig finansiert av næringslivet, og offentlig rettede institutter, hovedsakelig finansiert ved offentlige kilder. Det offentliges bidrag står for vel 60 pst. av finansieringen i denne sektoren. Mange av de offentlig rettede instituttene har fått en friere stilling de senere år, med sikte på organisatorisk og økonomisk uavhengighet. En viktig del av finansieringen skjer gjennom Norges forskningsråd.

Det finnes en rekke offentlige debattfora innen forskning, opprettet dels som rådgivende instanser, dels med det formål å informere allmennheten og skape offentlig debatt om "store og vanskelige spørsmål" som for eksempel bruk av bioteknologi eller annen ny teknologi. Det gjelder blant annet de nasjonale og regionale forskningsetiske komiteene, som skal skape debatt om etiske spørsmål i forskning, og Bioteknologinemnda og Teknologirådet. Disse institusjonene har et nært samarbeid, og arrangerer hver for seg eller i fellesskap debattmøter som er åpne for alle. Teknologirådet er pålagt et særlig ansvar for å arrangere lekfolkskonferanser, der lekfolk inviteres til å drøfte spesielle temaer og deretter gi råd til politikere og andre.

Regjeringens synspunkter på forskningsformidling vil bli utdypet i den stortingsmeldingen om forskning som skal legges frem våren 2005.

7.1 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at både Ytringsfrihetskommisjonen og departementet anbefaler å grunnlovsfeste det såkalte infrastrukturkravet, og at dette begrunnes med dets direkte tilknytning til hovedargumentene for ytringsfriheten: sannhetsargumentet, autonomiarargumentet og demokratiargumentet.

Komiteen er enig i at en grunnlovsfesting av myndighetenes plikt til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale i første rekke må forstås som en nedfelling av prinsipper. Begrepene krav og plikt kan derfor ikke forstås rent juridisk, men må også tolkes ut fra bestemmelsens grunnlag for politiske og demokratiske forpliktelser for staten. Grunnlovsfestingen bør, slik komiteen ser det, ikke innebære at det rettslig kan fremsettes krav overfor myndighetene fra enkeltpersoner eller organisasjoner om positiv opprettholdelse eller etablering av spesifikke offentlige overføringer til for eksempel medier og kultur-, utdannings- og forskningsinstitusjoner. Infrastrukturkravet må i første rekke forstås som et prinsipp om det offentliges plikt til å ta ansvar for den reelle ytringsfriheten i samfunnet, det vil si en plikt til å opprettholde et minimum av faktisk ytringsfrihet, mens videre hjemmel for krav om faktisk ytringsfrihet må finne en utdyping og konkretisering i annen lovgivning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at et flertall i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen ved behandlingen av digitalt bakkenett for fjernsyn (Innst. S. nr. 128 (2003-2004)) understreket at det som en del av det digitale bakkenettet skal settes av kapasitet til en åpen kanal, der frivillige organisasjoner,

livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter kan tildeles sendetid på rimelige vilkår. Det ble her vist til at det har vært gode erfaringer med tilsvarende kanaler i andre land, og flertallet mener det er viktig i en tid med sterk kommersiell dominans i mediebildet å sikre at ikke-kommersielle tilbud kan slippe til, og at man søker å finne finansielle løsninger som gjør at dette tilbudet også blir reelt.

Flertallet vil vise til at etableringen av en slik åpen fjernsynskanal i Norge er et eksempel på hvordan myndighetene kan legge til rette for en åpen og opplyst samtale.

Komiteen slutter seg til departementets understreking av at grunnlovsfesting av infrastrukturkravet ikke er ment å gi selvstendig hjemmel for inngrep i ytringsfriheten.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at ansvaret for rammene rundt demokrati og ytringsfrihet ikke kan overlates til markedet alene. Staten i dialog med det sivile samfunn må ha et overordnet ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom. Myndighetenes ansvar for å legge forholdene til rette for kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale, er en viktig forutsetning for reell ytringsfrihet for alle. I et stadig mer teknologisk og komplisert samfunn er det mange hindre for at borgere har reell og faktisk mulighet til å delta.

Slike hindre kan, etter komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis mening, være fattigdom, mindre tilgang til Internett gjennom offentlige institusjoner som f. eks. et bibliotek, geografiske hinder, og/ eller en negativ utestengelse fra deltagelse grunnet alder, kjønn, etnisitet eller utdanning.

En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter reell ytringsfrihet for alle. Etter komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, syn blir det særdeles viktig å motivere til, og få til en åpenhet rundt den uformelle makten som den vanlige borger/ offentligheten ikke får ta del i, og de arenaene der viktige føringer blir lagt med utvalgte aktører. Det er en tendens til at stadig flere avgjørende bestemmelser som berører mange borgere løftes ut av det offentlige rom, og hvor det da heller ikke eksisterer noen innsynsrett. Etter flertallets syn spiller også den økonomiske tilretteleggingen en meget sentral rolle. Dersom inntjening og antall kunder skal være de viktigste parameterne for suksessen til prosjekter med offentlige bidrag - det være seg medie- eller kunst- og kulturarenaer - vil ikke retten til ytringsfrihet være reell for alle. Flertallet mener derfor at lisensiering av NRK som sikrer mangfoldig TV- tilbud, offentlig kulturpolitikk, bransjeavtalen, pressestøtten som sikrer et differensiert mediemønster, i hovedsak offentlig finansiering av utdanning, utbygging av en åpen fjernsynskanal gjennom behandlingen av utbygging av et digitalt bakkenett som skal legges til rette for

flere aktører, er alle meget gode eksempler på myndighetenes rolle i å sikre en sterk offentlig infrastruktur som styrker og legger til rette for en reell ytringsfrihet for mange aktører.

Flertallet ser med bekymring på en samfunnsutvikling der fellesskapsløsninger basert på demokratiske avgjørelser i folkevalgte organer blir svekket, og beslutninger blir løftet ut av folkevalgtes myndighet og tas i lukka rom. En slik utvikling kan favorisere ressurssterke aktører.

Etter komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis syn er det særlig en utfordring å skape strukturer og arenaer som sikrer kvinner lik tilgang til ytringer i det offentlige rom, som det menn har.

Det er problematisk at kvinner ikke får en reell tilgang til ytringsfrihet grunnet skjulte maktstrukturer. Etter disse medlemmers syn må kvinners deltagelse taes mer alvorlig enn gjennom festtaler om et likestilt Norge i verdensklassen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig i at lovfestingen av infrastrukturkravet er å forstå som et prinsipp av det offentliges plikt til å ta ansvar for den reelle ytringsfriheten i samfunnet på alvor, samtidig som utdyping og konkretisering må skje gjennom en annen lovgivning. Men utfordringene krever, etter flertallets syn, at det offentlige samfunn tar et sterkere ansvar for den infrastrukturen som er en forutsetning for reell rett til ytringsfrihet for alle.

7.2 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ

Det er bare fremmet ett forslag til grunnlovstekst om infrastrukturkravet, jf. alternativ 1 til sjettede ledd i Dokument nr. 12:16 (1999-2000). Departementet tilrår at dette alternativet vedtas.

7.2.1 Komiteens merknader

Komiteen viser til komiteens merknad under innstillingens punkt 7.1.1 og støtter det fremsatte forslag til § 100 sjettede ledd.

8. ANDRE FORSLAG

I kapittel 8 i St.meld. nr. 26 (2003-2004) drøfter departementet behovet for utredning av en del spørsmål med sikte på ulike lovendringer som skal styrke ytringsfriheten. Det er ikke tale om endringer som er nødvendige som følge av at departementets tilråding om valg av grunnlovsbestemmelse følges.

Departementet går inn for at en del spørsmål knyttet til plassering av ansvaret for ulovlige ytringer, utredes nærmere. Det gjelder særlig spørsmålet om kretsen av mulige ansvarssubjekter i mediene bør avgrensnes for å styrke ytringsfriheten. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å utrede spørsmål knyttet til kildevern, anonymitetsrett og referatprivilegier. Etter departementets syn bør en ta opp igjen spørsmålet om lovfes-

ting av den redaksjonelle uavhengighet. Hensynene bak en slik lovfesting bør veie tyngre enn at lovgiverne bør være forsiktige med å gripe inn i interne kompetanseforhold i medievirksomhetene. En ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet bør åpne for slik regulering.

Departementet drøfter videre enkelte sider av hvordan reaksjonssystemet bør være utformet, det vil si på hvilken måte det bør reageres dersom det er fremsatt en ulovlig ytring, ut fra det synet at valg av reaksjonssystem påvirker ytringsfriheten. Særlig vurderes noen sider ved reaksjonssystemet ved injurier, men også reaksjoner i forhold til andre typer ytringer drøftes. Departementet mener at en bør være tilbakeholden med å bruke straff mot ulovlige ytringer. Det kan dessuten være spørsmål om å nyansere eller variere reaksjonen alt etter hvilke interesser som krenkes ved overskridelse av ytringsfrihetens grenser. Reaksjoner mot ulovlige ytringer bør uansett være forholdsmessige, både når det gjelder valg av reaksjonstype og utmåling av reaksjonen. Departementet går inn for å oppheve adgangen til privat straffeforfølgning i saker om ærekrenkelser. Departementet drøfter spørsmålet om ordningen med mortifikasjon av ærekrenkelser bør oppheves. En nærmere vurdering vil skje i forbindelse med arbeidet med ny straffelov. Departementet omtaler også andre reaksjonsformer.

Departementet tar avslutningsvis opp enkelte spørsmål om jurisdiksjon og lovvalg i saker om ytringer som krysser landegrensene.

8.1 Komiteens merknader

Komiteen viser til at både Ytringsfrihetsskommisjonen og departementet mener det er behov for å utrede behovet for en lovregulering som knytter seg til ansvars plassering for publiserte ytringer og når det gjelder kildevern/anonymitetsrett.

Komiteen vil peke på at den teknologiske utviklingen på medieområdet gjør det nødvendig med videre utredning, blant annet når det gjelder ansvar i forhold til videreformidling av informasjon (for eksempel ulike typer av pekere på Internett).

Komiteen viser til departementets drøfting av områder som trenger nærmere utredning, og legger til grunn at Regjeringen følger opp behovet for slik utredning på egnet måte.

Komiteen viser til at flertallet i Stortingets familie-, kultur og administrasjonskomité (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) tidligere har støttet forslaget om lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten, forutsatt at Grunnloven åpner for dette (Innst. S. nr. 142 (2000-2001)).

Komiteens flertall; medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at den grunnlovsbestemmelsen flertallet går inn for ikke er til hinder for slik lovfesting.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg

Ytringsfrihetskommisjonens vurdering av at lovfesting av redaksjonell uavhengighet ikke kommer i konflikt med kommisjonens forslag til nr. § 100, fjerde ledd i Grunnloven og legger dette til grunn.

Komiteen viser til at en lovregulering kan bidra til ytterligere å befeste prinsippet om redaksjonell uavhengighet, som i dag står sterkt i det norske mediemiljøet. Komiteen har registrert en tendens til økende eierkonsentrasjon i mediebransjen, ofte på tvers av landegrensene. Det kan ikke utelukkes at det vil komme sterke og dominerende eiere inn i det norske mediemarkedet, som ikke har den samme respekten for prinsippet om redaksjonell frihet som vi har vært vant til.

Komiteen har merket seg at departementet viser til at hensynet til mediebedriftenes frihet kan trekke i motsatt retning, og at et forslag om lovfesting bør gis en utforming som - så langt det er mulig - tar høyde for de hensynene som taler mot en lovregulering blir ivare tatt. Komiteen legger til grunn at Regjeringen vil utarbeide og fremme for Stortinget et lovforslag i tråd med de vurderingene og avveiningene som går fram under dette punktet i meldingen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til straffeloven § 134 tredje ledd som lyder.

"Som i andet led bestemt straffes ogsaa den, som offentlig søker at ophidse nogen, som hører til den væbnede magt, til uvilje mot tjenesten eller til hat mot militære foresatte eller overordnede."

Denne straffebestemmelsen blir tolket og praktisert av myndighetene slik at informasjon om siviltjenesten kun tillates i svært liten omfang. Til dette uttaler Straffelovkommisjonen (NOU 2002:4 Ny Straffelov pkt. 10.2 side 398) at straffeloven § 134, tredje ledd

"...gjelder imidlertid ikke påvirkning til handling, men til oppfatninger. Kommisjonen har liten forståelse for at man i dag skal strafflegge det å påvirke andres oppfatninger eller innstillinger til offentlige myndigheter, og stiller seg dessuten tvilende til om straffebudet tjener sitt formål. Det er her fristende å sitere deler av synspunktet til flertallet i Justiskomiteen, som i Innst O XXIV (1915) s 7 og 8 gikk imot forslaget om å innføre strl § 134 tredje ledd: «Forfølgelse av mindretallets 'agitation' ved anvendelse av magtmidler har alltid vist sig tveegget og av høist tvilsom verdi. Oftest virker den mot sin hensigt."

Straffelovkommisjonen konkluderte utvetydig med at:

"Strl § 134 tredje ledd foreslås på denne bakgrunn ikke videreført."

Disse medlemmer viser til hva Ytringsfrihetskommisjonen uttaler om denne problemstillingen i NOU 1999: 27 under punkt 6.3.3.3:

"Bestemmelsen synes å ramme ytringer et godt stykke før ytringene med nødvendighet vil lede til

straffbare handlinger. Det kan derfor være grunn til å presisere bestemmelsens anvendelsesområde i overensstemmelse med det grunnleggende prinsipp om forskjellen mellom ytring og handling."

Disse medlemmer oppsummerer situasjonen derfor slik at noen av Norges ledende eksperter på ytringsfrihet og straffelov er sterkt kritiske til straffeloven § 134, tredje ledd. Ytringsfrihetskommisjonen sier at loven straffer ytringer lenge før de fører til straffbare handlinger, mens Straffelovkommisjonen går inn for at hele paragrafen bør strykes.

Disse medlemmer har merket seg at problemstillingen ikke behandles i St.meld. nr. 26 (2003-2004). Disse medlemmer ber om at denne problemstillingen behandles av Regjeringen når Straffelovkommisjonens innstilling legges frem for Stortinget, og at Regjeringen da foreslår hvordan straffeloven § 134 tredje ledd kan oppheves eller endres slik at det å spre informasjon om vernepliktsordningen ikke ilegges begrensninger.

9. DEPARTEMENTETS FORSLAG TIL GRUNNLOVEN § 100

I St.meld. nr. 42 (1999-2000) har Regjeringen på grunnlag av Ytringsfrihetskommisjonens utredning (NOU 1999:27) utformet alternative forslag til endringer i Grunnloven § 100.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) har Regjeringen v/Justisdepartementet redegjort for hvilke av de alternative forslagene til ny § 100 som bør vedtas.

Justisdepartementet fremmer i hovedsak følgende forslag:

- Departementet gir sin tilslutning til at paragrafens første ledd bør inneholde en prinsipperklæring om ytringsfriheten, og tilrår at kommisjonens forslag til første ledd vedtas
- departementet tilrår at det ikke vedtas en særbestemmelse om adgangen til å gripe inn mot ytringer på grunn av deres usannhet;
- departementet går inn for å la den nye grunnlovsbestemmelsen operere med en felles inngreps terskel for politiske ytringer og andre ytringer, og tilrår at hovedalternativ 16 til paragrafens annet og tredje ledd foretrekkes
- departementet går inn for en særbestemmelse om at kommersielle ytringer unntas fra grunnlovsbestemmelsens virkeområde;
- departementet redegjør for valg av grunnlovsbestemmelse om forhåndskontroll, foreslår å gi en bestemmelse som markerer et sterkere vern mot forhåndskontroll av trykt skrift enn forhåndskontroll av andre medier og går inn for at det ikke bør gis noen særbestemmelse om brevsensur i anstalter;
- departementet redegjør for valg av grunnlovsalternativ som regulerer offentlighetsprinsippet,
- departementet går inn for å grunnlovsfeste det såkalte infrastrukturkravet.

På denne bakgrunn tilrår Regjeringen at følgende endring av Grunnloven § 100, basert på forslagene i Dokument nr. 12:16 (1999-2000), vedtas:

Første ledd:

Alternativ 1 tilrås.

Annet og tredje ledd:

Annet ledd første punktum: Hovedalternativ 16 tilrås.

Annet ledd annet punktum (under hovedalternativ 16) viser til alternativene under hovedalternativ 2 annet ledd tredje punktum (3 alternativer). Her velges alternativ 3, det vil si at annet ledd annet punktum utelates i regjeringens tilråding.

Tredje ledd første, annet og tredje punktum (under hovedalternativ 16): Alternativ 1 tilrås; dette innebærer en henvisning til alternativene under henholdsvis fjerde ledd første punktum (11 alternativer), fjerde ledd annet punktum (7 alternativer) og fjerde ledd tredje punktum (2 alternativer):

Tredje ledd første punktum i regjeringens tilråding: Her velges et alternativ som svarer til fjerde ledd første punktum alternativ 5.

Tredje ledd annet punktum i regjeringens tilråding: Her velges et alternativ som svarer til fjerde ledd annet punktum alternativ 5.

Tredje ledd tredje punktum i regjeringens tilråding: Her velges et alternativ som svarer til fjerde ledd tredje punktum alternativ 2, det vil si at tredje ledd tredje punktum utelates.

Fjerde ledd:

Første punktum: Alternativ 8 tilrås.

Annet punktum: Alternativ 6 tilrås, det vil si at fjerde ledd annet punktum utelates i regjeringens tilråding.

Tredje punktum: Alternativ 2 tilrås, det vil si at fjerde ledd tredje punktum utelates i regjeringens tilråding.

Femte ledd:

Første punktum: Alternativ 1 tilrås.

Annet punktum: Alternativ 5 tilrås.

Sjette ledd:

Alternativ 1 tilrås.

Sjuende ledd:

Alternativ 2 tilrås, det vil si at sjuende ledd utelates.

Dersom regjeringens tilråding tas til følge, vil Grunnloven § 100 lyde:

Ytringsfrihed bør finde Sted.

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskap om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandscensur og anden Forhaandskontrol af Ytringer, med mindre tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted.

Disse Grundsætningers Anvendelse paa kommercielle Ytringer og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ut fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

9.1 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets vurderinger og merknader i meldingen der ikke annet går frem av merknadene på det enkelte punkt.

10. DOKUMENT NR. 12:17 (1999-2000)

Forslagsstillerne setter fram forslag til ny § 100 a i Grunnloven om offentlighet for dokumenter, og åpenhet knyttet til møter i kommunale organ og rettsmøter. Disse forslag er også satt fram som nytt femte ledd til en revisjon av § 100, og forslaget framsettes derfor alene for å få dette spørsmålet behandlet dersom det ikke lykkes å få vedtatt revisjon av § 100. Et forslag som ivaretok mange av de samme hensyn ble framsatt av Lars Sponheim i forrige periode, men ble ikke vedtatt i Stortinget, bl.a. under henvisning til at dette ville bli behandlet i tilknytning til § 100 i neste periode. Det vises til begrunnelsen fra Ytringsfrihetskommisjonen, og til begrunnelsen i forslaget fra Lars Sponheim i forrige periode.

10.1 Komiteens merknader

Komiteen viser til at samtlige forslag til § 100 a i Dokument nr. 12:17 (1999-2000) også er en del av Dokument nr. 12:16 (1999-2000), som forslag til et eget ledd i ny § 100. Komiteen finner det naturlig at en grunnlovsbestemmelse om offentlighetsprinsippet blir en del av den nye § 100, og støtter således ikke at noen av alternativene i dokument 12:17 bifalles.

Komiteen viser for øvrig til merknadene til offentlighetsprinsippet under innstillingens kapittel 6 ovenfor.

11. UTTALELSE FRA JUSTISKOMITEEN OG FAMILIE-, KULTUR- OG ADMINISTRASJONSKOMITEEN

Utkast til innstilling ble 15. juni 2004 oversendt justiskomiteen og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen til uttalelse i henhold til vedtak i Stortinget 25. mars 2004.

Justiskomiteen har i brev av 17. juni uttalt at den ikke har merknader til utkastet til innstilling.

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen har i brev av 17. juni 2004 avgitt følgende uttalelse:

"Komiteen har følgende merknader til innstillingen:

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil bemerke at Senterpartiet ikke er representert i Stortingets kontroll-

og konstitusjonskomité. Dette medlem vil gjøre oppmerksom på at Senterpartiet støtter Regjeringens vurderinger og tilrådinger når det gjelder å opprettholde dagens lovgivning om blasfemi og pornografiske ytringer, å åpne for å skjerpe vernet mot rasistiske og hatefulle ytringer, å styrke det grunnlovsmessige vernet mot å bli holdt til ansvar for ærekrenkelser samt når det gjelder at en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet ikke skal omfatte kommersielle ytringer. Dette medlem støtter også Regjeringens vurderinger rundt det som har å gjøre med grove voldsskildringer, forhåndskontroll av ytringer, begrensninger i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet, styrking av ansattes ytringsfrihet, eventuell lovfesting av redaksjonell uavhengighet og grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet og infrastrukturkravet.

Dette medlem støtter derimot ikke Regjeringen når den går inn for å oppheve dagens lovforbud mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn. Dette medlem mener åpning for politisk fjernsynsreklame vil skape økte forskjeller mellom de partiene som har mye penger og de som har lite. Dette medlem vil gå imot forslag som gjør økonomisk styrke enda mer avgjørende for den politiske beslutningsprosessen enn hva tilfellet er i dag.

Komiteen for øvrig viser til de respektive partiers merknader i utkast til innstilling."

12. KOMITEENS OPPSUMMERING AV FORSLAGENE TIL NY GRUNNLOV § 100

12.1 Oppsummering av flertallets forslag

Tilrådingen til I første ledd støttes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Tilrådingen til I annet ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådingen til I tredje ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådingen til I fjerde ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådingen til I femte ledd, første punktum støttes av en samlet komité. Tilrådingen til I femte ledd annet punktum støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådingen til I sjette og sjuende ledd og øvrige alternativer støttes av en samlet komité.

Ut fra flertallets tilråding vil ny § 100 i Grunnloven lyde:

"Ytringsfrihed bør finde Sted.

Indskrænkninger i Friheden til at meddele eller modtage Oplysninger, Ideer eller Budskap om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, kunne ikke opstilles, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse.

Statens Myndigheder kunne ikke udøve Forhaandsensur og anden Forhaandskontrol af Ytringer, med mindre tungtveiende Hensyn gjøre det tilbørligt

holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser. Forhaandscontrol af trykt Skrift bør ikke finde Sted. Censur af Brev og anden privat Korrespondance kan kun sættes i Værk i Anstalter.

Disse Grundsætningers Anvendelse paa kommersielle Ytringer og de Indskrænkninger de bør undergaa, fastsættes ved Lov.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ut fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale."

12.2 Oppsummering av mindretallsforslagene

Etter mindretallsforslag fra komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vil ny § 100 i Grunnloven lyde:

"Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslike Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov. Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand ere Enhver tilladte.

Forhaandsensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, med mindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paa-virkning fra levende Billeder. Brevensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Loven kan kun sætte slike klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale."

Etter forslag fra komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil første ledd i § 100 i Grunnloven lyde:

"Ytringsfrihed skal finde Sted."

13. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Dokument nr. 12:16 (1999-2000) - forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100 (Ytringsfrihet):

Annet og tredje ledd: Hovedalternativ 1 bifalles

Fjerde ledd: Til første punktum bifalles alternativ 1. Til annet punktum bifalles alternativ 1.

Femte ledd: Til annet punktum bifalles alternativ 1.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Dokument nr. 12:16 (1999-2000) - forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Peter-

sen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100 (Ytringsfrihet):

Første ledd: Alternativ 2 bifalles.

14. KOMITEENS TILRÅDING

Tilrådningsen til I første ledd støttes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Tilrådningsen til I annet ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådningsen til I tredje ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådningsen til I fjerde ledd støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådningsen til I femte ledd, første punktum støttes av en samlet komité. Tilrådningsen til I femte ledd annet punktum støttes av komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Tilrådningsen til I sjette og sjuende ledd og øvrige alternativer, og til II, III, IV og V støttes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentene og meldingene og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Dokument nr. 12:16 (1999-2000) - forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100 (Ytringsfrihet) - bifalles som følger:

Første ledd: Alternativ 1 bifalles.

Annet ledd: Hovedalternativ 16 bifalles. Til annet ledd annet punktum bifalles dessuten hovedalternativ 2 annet ledd tredje punktum alternativ 3.

Tredje ledd: Hovedalternativ 16 alternativ 1 bifalles. Til tredje ledd første punktum bifalles dessuten fjerde ledd første punktum alternativ 5. Til tredje ledd annet punktum bifalles dessuten fjerde ledd annet punktum alternativ 5. Til tredje ledd tredje punktum bifalles dessuten fjerde ledd tredje punktum alternativ 1 og presisert som fjerde ledd annet punktum alternativ 3.

Fjerde ledd: Til første punktum bifalles alternativ 8. Til annet punktum bifalles alternativ 6. Til tredje punktum bifalles alternativ 2.

Femte ledd: Til første punktum bifalles alternativ 1. Til annet punktum bifalles alternativ 5.

Sjette ledd: Alternativ 1 bifalles.

Sjuende ledd: Alternativ 2 bifalles.

Øvrige alternativer bifalles ikke.

II

Dokument nr. 12:17 (1999-2000) - forslag fra Gunnar Kvasheim og Lars Sponheim om ny § 100 a i Grunnloven (Offentlighetsprinsippet) - bifalles ikke.

III

St.meld. nr. 42 (1999-2000) Om endring av Grunnloven § 100 - vedlegges protokollen.

IV

St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 - vedlegges protokollen.

V

Stortinget ber Regjeringen utrede vernet av privatlivets fred, herunder spørsmålet om mulige utforminger av en eventuell grunnlovsfesting.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. juni 2004

Ågot Valle
leder

Martin Engeset
ordfører for Dokument nr. 12:16
(1999-2000) St.meld. nr. 42
(1999-2000) St.meld. nr. 26
(2003-2004)

Carl I. Hagen
ordfører for Dokument nr. 12:17
(1999-2000)

Vedlegg

Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til Høyres stortingsgruppe, Stortinget, datert 10. juni 2004

Ønske om vurdering av rekkevidden av departementets anbefalte forslag til grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet

Jeg viser til brev 10. juni 2004, med ønske om en vurdering av rekkevidden av departementets anbefalte forslag til grunnlovsbestemmelse om ytringsfriheten, sammenlignet med dagens grunnlovsbestemmelse.

Nedenfor følger en oversikt over forholdet mellom regjeringens tilråding om endring av Grunnloven § 100 og dagens grunnlovsbestemmelse, med sikte på å klargjøre hvilken bestemmelse som vil gi sterkest grunnlovsvern om ytringsfriheten. Jeg konsentrerer meg om sentrale områder, som nedenfor klassifiseres etter graden av grunnlovsvern sammenlignet med dagens grunnlovsbestemmelse.

Spørsmålet om styrking av ytringsfriheten i regjeringens tilråding har flere sider:

- Styrking av grunnlovsvernet "i bredden": Om den nye grunnlovsbestemmelsen gis anvendelse på flere rettsforhold enn den klassiske ytringsfriheten, og om den gis anvendelse i alle medier. Grunnloven § 100 er i dag konsentrert om den klassiske ytringsfriheten og trykte skrifter.
- Styrking av grunnlovsvernet "i dybden": Om den nye grunnlovsbestemmelsen gir en sterkere ytringsfrihet på områder som allerede er dekket av dagens grunnlovsbestemmelse (for eksempel på området for ærekrenkelsene).
- Styrking av ytringsfriheten gjennom den ordinære lovgivningen: Regjeringen går på noen punkter inn for en styrking av ytringsfriheten gjennom lovgivningen uten at det er nødvendig som følge av grunnlovsforslaget, for eksempel når det gjelder reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn. Slike spørsmål er ikke tatt med nedenfor.

1. Punkter der regjeringens tilråding innebærer styrket grunnlovsvern for ytringsfriheten
 - "Bredden" i den samlede bestemmelsen, ved at den i tillegg til klassisk ytringsfrihet omfatter
 - informasjonsfrihet,
 - retten til taushet,
 - demonstrasjonsretten,
 - offentlighetsprinsippet og infrastrukturkravet;
 - frihet fra inngrep fra andre private, herunder arbeidsgivere
 - Ærekrenkelseser
 - Forhåndskontroll
 - ved at tilrådingen i tillegg til trykte skrifter omfatter alle andre medier
 - ved at ikke bare klassisk sensur, men alle former for forhåndskontroll, for eksempel midlertidige forføyninger, er omfattet
2. Punkter i regjeringens tilråding der det gis klare signaler om et sterkt grunnlovsvern
 - Generelt: Politiske ytringer (dvs. ytringer om samfunnsspørsmål generelt)
 - Ansattes ytringsfrihet
 - Rikets sikkerhet
3. Punkter med noenlunde tilsvarende grunnlovsvern som i dag
 - Reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn
 - Blasfemi
 - Pornografi
 - Grove voldsskildringer
 - Kommersielle ytringer
4. Punkter i regjeringens tilråding som innebærer redusert grunnlovsvern for ytringsfriheten
 - Rasistiske ytringer

Min konklusjon er følgende: Samlet sett er det klart at regjeringens tilråding til grunnlovsbestemmelse gir et sterkere grunnlovsvern om ytringsfriheten enn gjeldende grunnlovsbestemmelse.

