

Mandat – Ytringsfrihetskommisjon

1. Bakgrunn

Ytringsfrihet er både en individuell menneskerettighet og en forutsetning for et fungerende demokrati.

Den forrige Ytringsfrihetskommisjonen som la fram sin utredning i 1999, jf. NOU 1999:12 *Ytringsfrihed bør finde Sted*, utredet først og fremst det grunnlovsmessige vernet av ytringsfriheten. En ny grunnlovsbestemmelse ble vedtatt i 2004. Bestemmelsen ga et mer moderne, teknologinøytralt og fullstendig grunnlovsværn av ytringsfriheten.

2. Behovet for en ny gjennomgang

Det er nå behov for en ny gjennomgang av ytringsfrihetens stilling i Norge. Både den enkeltes rolle og ytringsmuligheter og det offentlige rom generelt har gjennomgått grunnleggende endringer siden den forrige Ytringsfrihetskommisjonens rapport ble lagt fram:

- Digitaliseringen har endret forutsetningene for ytringsfriheten fundamentalt, både når det gjelder produksjon, formidling og konsum av innhold og tjenester. Framveksten av elektroniske plattformer og sosiale nettverk har medført en eksplosiv utvidelse av den enkeltes informasjonstilgang og ytringsmuligheter. Utviklingen har gjort det mulig for enhver med tilgang til en datamaskin å ytre seg til et stort publikum – gjennom egne nettsider, blogger, sosiale medier eller i kommentarfelt knyttet til redaksjonelle medier eller andre nettfora. Dette har styrket ytringsfriheten betydelig.
- De tradisjonelle redaktørens funksjon som portvoktere og filtre mot ytringsfrihetens negative sider – som hat, hets, mobbing og desinformasjon – har blitt svekket i det nye medielandskapet. Samtidig har store globale medieplattformer for opplasting og deling av innhold fått en ny portvokterrolle, med betydelig innflytelse på det digitale ordskiftet. Det kan diskuteres om plattformene i visse tilfeller har fått en så dominerende posisjon at deres brukervilkår, algoritmer og moderering fungerer som allmenne rammer for ytringsfriheten.
- Et åpent Internett er sårbart for misbruk. Når enhver kan publisere innhold umiddelbart, uten redaksjonell kontroll tuftet på bransjeetiske normer og retningslinjer, vil det også påvirke kvaliteten på det som publiseres. Hatefulle, diskriminerende og på andre måter krenkende ytringer er en stadig større bekymring. Også ytringer som er vernet av ytringsfriheten, men som like fullt anses som problematiske for de som berøres, kan føre til at mange avstår fra å gi uttrykk for sine meninger i offentligheten.
- På den annen side kan man også se tendenser til økt sårbarhet, som bl.a. kan slå ut i krav om å nekte kontroversielle personer og meninger en plass i offentligheten. Det kan hevdes at overdreven skånsomhet er i strid med ytringsfrihetens sentrale begrunnelser, og at det utfordrer ytringsfriheten dersom det er de mest lettkrenkede som skal definere rammene for samfunnsdebatten.
- Det globale informasjonssamfunnet innebærer at ytringer umiddelbart kan spre seg langt ut over den kulturelle konteksten de ble framsatt i. Dette stiller nye krav til – og setter nye begrensninger for – deltakerne i samfunnsdebatten. Konkrete ord kan få endret betydning, og ytringer kan i større grad bli vurdert isolert, uavhengig av bakgrunn, kontekst og intensjon. Dette kan gjøre det mer krevende å bruke språklige virkemidler

som satire, ironi, sarkasme osv. Samtidig ser man eksempler på at globale plattformer håndhever sine brukervilkår universelt, uten tilpasning til lokale kulturelle normer. I noen tilfeller innebærer dette snevrere grenser for ytringsadgangen enn vi tradisjonelt har hatt i Norge.

- Ytringsfriheten blitt satt under press av voldelige ekstremister og terrorister som bruker vold og trusler. Det svekker ytringsfriheten dersom frykt for å bli utsatt for represalier gjør at enkelte temaer blir unngått, eller at enkelte idéer, ideologier eller autoriteter blir fredet fra diskusjon og kritikk. Samtidig stiller voldelig ekstremisme og terrorisme mediene overfor et vanskelig dilemma – fordi mediens oppgave og funksjon blir brukt imot dem. Terror har oppmerksomhet som et av sine fremste mål. Og det er mediene som skaffer terroristene et publikum. Voldelig ekstremisme og terrorisme reiser også andre spørsmål knyttet til ytringsfriheten, blant annet bruk av propaganda i rekrutteringen, hvor grensen mot straffbar oppfordring til voldsbruk kan være vanskelig å trekke.
- Journalister, politikere, akademikere, ledere i organisasjoner og andre samfunnsdebattanter utsettes i økende grad for trusler, vold og trakassering, og særlig på nettet. Journalisters sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for at mediene skal kunne utøve sin demokratiske funksjon. Trusler og trakassering kan føre til at journalister bevisst eller ubevisst driver selvsensur, både med hensyn til hva de skriver om, og hvordan de rapporterer nyheter. De seneste årene har det vært stor oppmerksomhet i ulike internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE om hva som kan gjøres for å bedre journalisters digitale sikkerhet. Gjennom ulike undersøkelser er det dokumentert at kvinnelige journalister er særlig utsatt for kjønnsrelaterte trusler og trakassering, som kan ha et stort skadepotensiale.
- Framveksten av grenseoverskridende organisert kriminalitet, sammen med økt uforutsigbarhet og ustabilitet, har økt etterretningsbehovene. Den teknologiske utviklingen har gitt nye muligheter for overvåking av kommunikasjonsnettene og datalagring som ledd i en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Frykten for at kommunikasjon kan bli overvåket og registrert kan imidlertid ha en nedkjølende effekt på folks generelle vilje til å ytre seg fritt. Dette kan ha en negativ innvirkning på den demokratiske debatten, og vil særlig kunne ramme de som befinner seg i ransomene for hva som er gjengs oppfatning i samfunnet. For pressen kan det utfordre mulighetene for fortrolig kommunikasjon med hemmelige kilder.
- Nettets struktur har gjort det enklere enn før å spre propaganda og desinformasjon for å fremme politiske eller kommersielle interesser, noe som innebærer manipulering av, og fører til svekket tillit til, offentligheten. Samtidig brukes uberettigede påstander om "falske nyheter" som et virkemiddel for å svekke tilliten til kritiske medier, i enkelte land også til å legitimere lovgivning og tiltak som svekker pressefriheten.
- Algoritmer og kunstig intelligens har blitt en integrert del av informasjonssamfunnet, og brukes blant annet for å selektere, prioritere og målrette innhold til den enkelte brukeren, samt til å fjerne innhold som strider mot brukervilkår. Bruken av slike virkemidler stiller store krav både til private aktører og myndighetene, som må sikre at bruken ikke kommer i konflikt med ytringsfriheten og andre grunnleggende rettigheter.

- Kunst og kultur er arenaer for å drøfte og problematisere aktuelle utfordringer i samfunnet. Den kunstneriske ytringsfriheten er under press i mange deler av verden, og har også vært et kontroversielt tema i Norge det siste året.

3. Oppdrag

Med utgangspunkt i Grunnloven § 100 skal kommisjonen utrede de sosiale, teknologiske, juridiske og økonomiske rammene for ytringsfrihet i dagens samfunn.

I denne sammenheng bør kommisjonen:

- 1) Kartlegge og sammenstille eksisterende kunnskap om ytringsfrihetens stilling i Norge, og vurdere behovet for ytterligere undersøkelser eller forskning på området.
- 2) Beskrive og vurdere status for ytringsfriheten, inkludert utviklingen over tid og – i den grad det er mulig – skissere sannsynlige trender og kommende utvikling.
- 3) Gjøre rede for situasjonen i andre sammenliknbare land. Det er her særlig nærliggende å se hen til de øvrige nordiske landene.
- 4) Legge til rette for en bred offentlig debatt om temaet for utredningen, og herunder innhente og inkludere ulike gruppers erfaringer og synspunkter i arbeidet, bl.a.:
 - Begge kjønn
 - Barn og unge
 - Eldre
 - Personer med funksjonsnedsettelse
 - Urfolk og nasjonale minoriteter
 - Etniske, religiøse, språklige og seksuelle minoriteter
- 5) Med utgangspunkt i beskrivelsene under punkt 1 – 4 i mandatet vurdere tiltak for å fremme en åpen og opplyst offentlig samtale, inkludert:
 - Tiltak for å fremme bred deltakelse i det offentlige ordskiftet. I denne sammenheng bør kommisjonen bl.a. problematisere skillet mellom krenkende ytringer som ikke er beskyttet av ytringsfriheten, og ytringer som er beskyttet, men som likevel kan oppfattes som problematiske fordi de reduserer utsatte gruppers reelle ytringsmuligheter og demokratiske deltakelse.
 - Tiltak for å legge til rette for velfungerende kanaler for formidling av informasjon og samfunnsdebatt. Her bør kommisjonen drøfte de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle, inkludert hvordan distribusjon i digitale kanaler i konkurranse med andre typer innhold påvirker rammebetingelsene for kvalitetsjournalistikken. Kommisjonen bør også drøfte nye aktører med portvokterfunksjoner og hvordan myndighetene kan bidra til at disse funksjonene blir praktisert i tråd med prinsippene om ytringsfrihet, etterrettelighet og uavhengighet.
 - Tiltak mot manipulering av, og svekkelse av tilliten til, det offentlige rom gjennom desinformasjon, påvirkningskampanjer osv. I denne sammenheng bør kommisjonen bl.a. drøfte tiltak for å fremme motstandsdyktighet og kritisk medieforståelse hos publikum.
 - Tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk, inkl. behovet for å avklare plattformenes rolle og

rettslige ansvar. I denne sammenheng bør kommisjonen også vurdere behovet for internasjonalt samarbeid og ev. regulering.

- Tiltak for å sikre borgerne trygge rammer og infrastruktur for utøvelse av ytringsfriheten, som forutsetning både for en fri og informert meningsdannelse og for at viktig informasjon kommer fram i offentligheten. Her bør kommisjonen bl.a. drøfte spørsmål om anonymitet, kildevern, kryptering, cybersikkerhet, vern av varslere osv.
- Tiltak for å ivareta journalisters sikkerhet, som en forutsetning for pressens samfunnsrolle og vaktbikkjefunksjon. I denne sammenheng bør kommisjonen vurdere om og i hvilken grad trusler og hets mot journalister kan føre til selvsensur. Vurderingen bør synliggjøre relevante kjønnsforskjeller.
- Tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk ytringsfrihet. Drøftingen bør ta utgangspunkt i at kunstens og kulturens demokratiske betydning særlig ligger i at de er kanaler og arenaer for den åpenheten og kritikken som demokratiske samfunn er avhengig av.

4. Rettslige rammer

Kommisjonen skal ta utgangspunkt i ytringsfriheten slik den er vernet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, jf. menneskerettsloven § 2. I tillegg sikrer Barnekonvensjonen artikkel 13 barns ytringsfrihet, inkludert retten til å "søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag".

Mediene nyter et særlig vern i kraft av sin demokratiske rolle og funksjon som offentlige vaktbikkjer, jf. bl.a. EMDs dom i saken Jersild mot Danmark (EMD-1989-15890) avsnitt 31.

Samtidig er ytringsfriheten ikke absolutt og må avveies mot andre rettigheter og interesser, jf. Grunnloven § 100 andre ledd og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, særlig EMK artikkel 10 nr. 2. F.eks. er det klart at EMK artikkel 8 – som beskytter retten til privatliv, herunder æren og omdømmet – nyter en beskyttelse på lik linje med ytringsfriheten. EMK artikkel 17 forbyr også misbruk av rettigheter, noe som blant annet innebærer at hatefulle ytringer ikke er vernet etter EMK artikkel 10. Videre inneholder Grunnloven § 98 et generelt likhetsprinsipp og et generelt ikke-diskrimineringsprinsipp, og Norge har gjennom både EMK, SP og flere andre internasjonale konvensjoner plikt til på forskjellig vis å verne ulike grupper mot hat, forfølgelse og diskriminering. Dette er nedfelt i nasjonal lovgivning bl.a. gjennom straffeloven §185 og likestillings- og diskrimineringsloven § 13.

5. Avgrensning

Utdannings-, forsknings- og utviklingssektorene har også vært regnet som deler av samfunnets infrastruktur for ytringsfrihet, jf. St. meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 7.6.4, men omfattes ikke av kommisjonens mandat. Disse sektorene reiser spørsmål av en noe annen karakter, f.eks. knyttet til utdanningssystemets rolle for egenutvikling og demokratisk deltakelse osv, som best kan vurderes i andre sammenhenger.

6. Forholdet til annet pågående arbeid

Kommisjonens mandat er så overordnet og vidtrekkende at det nødvendigvis vil berøre annet pågående arbeid på flere departementers ansvarsområder. Det er derfor viktig at kommisjonen orienterer seg om, og ser hen til, eventuelt overlappende eller tilgrensende utredningsarbeid innenfor kommisjonens mandat.

7. Administrativt

Kommisjonen vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Kulturdepartementet. Kommisjonen kan ved behov innhente faglig bistand og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og berørte myndigheter.

Kommisjonen skal legge utredningsinstruksen til grunn. Kommisjonen skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene. Minst ett forslag (alternativ) skal være basert på uendret ressursbruk.

Kommisjonens rapport i form av en NOU skal legges fram for Kulturdepartementet innen utløpet av 2021.

Kommisjonens budsjett vil bli fastsatt av Kulturdepartementet. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg.