

Kulturdepartementet  
(Kun avgitt digitalt på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

**Dato:**  
22. juni 2017

**Vår referanse:**  
2017/00041

**Deres referanse:**  
KUD5456

## Høring – NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne

### 1. Nasjonal institusjon og vår rolle

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 23. mars 2017 og NOU 2017:7.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») er et uavhengig offentlig organ, og *«har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig»*.<sup>1</sup>

Nasjonal institusjon skal bl.a. gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.

Vår rolle er primært å peke på momenter under statens menneskerettslige forpliktelser slik disse følger av Grunnloven og internasjonale traktater, herunder Den europeiske menneskerettighetskonvensjon («EMK») og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter («SP»).

Nasjonal institusjons kapasitet og kompetanse ligger primært på det rettslige plan. Vi vurderer høringsnotater i lys av de skranker og føringer våre menneskerettslige forpliktelser gir. Det er ikke nødvendigvis vår oppgave å uttale oss om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. Enkelte tiltak kan imidlertid være mer egnet enn andre for å sikre eller styrke yttingsfriheten. Noen slike tiltak kommenterer vi særlig under punkt 3, hvor vi også peker på enkelte områder der vi mener det er behov for konkret oppfølging fra myndighetenes side.

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1.

Merk at Nasjonal institusjon ikke har tilstrekkelige ressurser eller forutsetninger for å vurdere de faktiske forhold som utredningen berører, og vi legger derfor de premisser og faktiske forhold som beskrives i utredningen til grunn for våre rettslige vurderinger.

## 2. Ytringsfriheten og overordnet anbefaling

Som utredningen selv angir, danner ytringsfriheten rammen for utvalgets vurderinger. Menneskerettslig er ytringsfriheten, med noe ulik utforming, forankret i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Det er en menneskerettighet som både er viktig i seg selv, men også viktig som middel for å sikre og fremme andre menneskerettigheter. Gjennom å sikre ytringsfrihetens kår, sikrer man også en bred og opplyst samfunnsdebatt, informerte beslutningsprosesser og kontroll med myndighetsutøvelsen. Ytringsfriheten er derfor å anse som en hjørnestein i demokratiet og rettsstaten.

Ytringsfriheten verner den rett enhver har til å ytre seg, og den rett vi som individer og samfunn har til å holde oss informert om andres ytringer. Dette siste perspektivet omtales gjerne som informasjonsfrihet. Mediene har en særlig viktig rolle når det kommer til ytringsfriheten, ettersom de som *offentlig vaktbikkje*, viderefremidler og tilrettelegger for en opplyst og bred samfunnsdebatt, er sentrale for å realisere en rekke av de demokratiske samfunnshensyn som ytrings- og informasjonsfriheten skal beskytte, på vegne av oss alle.<sup>2</sup>

De skranker og forpliktelser ytringsfriheten menneskerettslig oppstiller har derfor betydning for problemstillingene som berøres i utredningen. Som negativ rettighet forplikter ytringsfriheten staten til å unnlate å gripe inn i borgernes frie ytringer. Men fravær av inngrep i pressens arbeid og frihet er ikke nødvendigvis nok for å sikre de hensyn ytringsfriheten skal beskytte. Etter forholdene vil ytringsfriheten kunne innebære at staten har en positiv plikt til å sikre tilstrekkelige rammebetingelser for pressen.

Den positive plikten til å sikre ytringsfrihetens kår følger som en del av de internasjonale konvensjonene,<sup>3</sup> men den fremgår mest eksplisitt av Grunnloven § 100 sjette ledd. Denne bestemmelsen, ofte omtalt som *infrastrukturkravet*, fastslår at «[d]et påligger statens myndigheter å legge til rette for en åpen og opplyst samtale».

Hva som ligger i dette kravet må vurderes konkret, men ifølge bestemmelsens forarbeider vil myndighetene være forpliktet til å ta kravet i betraktning når lovgivning og andre tiltak av betydning

---

<sup>2</sup> Se nærmere om pressens viktige rolle for ytringsfriheten i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 25. Tilgjengelig: <http://www.nhri.no/getfile.php/131686/nim/Nyhet/%C3%85rsmelding%202016%20-%20Norges%20nasjonale%20institusjon%20for%20menneskerettigheter.pdf>.

<sup>3</sup> Jf. f.eks. EMDs praksis tilknyttet EMK art. 10: Bl.a. *Appleby og andre v. Storbritannia* (44306/98), 6. mai 2003, avsnitt 39, og *Manole og andre v. Moldova* (13936/02), 17. september 2009. I sistnevnte uttales (avsnitt 100): «*Genuine, effective exercise of freedom of expression does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may require it to take positive measures of protection, through its law or practice [...]. Given the importance of that is at stake under Article 10, the State must be the ultimate guarantor of pluralism*». Statens generelle plikt til ikke bare å respektere menneskerettighetene, men også sikre dem følger direkte av Grunnloven § 92 og EMK art. 1. I Rt. 2013 s. 588, om politiets manglende oppfølging av stadige brudd på besøksforbud, uttalte Høyesterett (avsnitt 41): «*EMK artikkel 1 pålegger konvensjonstaten å sikre konvensjonens rettigheter for alle innenfor statens jurisdiksjon. Dette innebærer blant annet at staten har en plikt til, etter forholdene, å ta aktive skritt for å hindre at private krenker hverandre – konvensjonen har i denne forstand også horisontal virkning.*»

for ytringsfriheten vurderes.<sup>4</sup> Om mediepolitikk spesielt uttales det bl.a. i forarbeidene at «[d]et 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».<sup>5</sup> Bestemmelsen har i liten grad vært gjenstand for prøving i domstolene, og dens fulle rekkevidde er fortsatt uavklart.

Tilsvarende er spørsmålet om statens ansvar for pressens rammebetingelser relativt uprøvd etter de internasjonale konvensjonene. At staten etter omstendighetene vil kunne ha en aktiv plikt til å sikre media tilstrekkelige rammebetingelser har støtte i betraktninger fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).<sup>6</sup> Spørsmålet har imidlertid ikke blitt vurdert konkret av EMD så langt vi kan se. EMDs praksis på medieområdet angår forhold av mer begrenset overføringsverdi til utredningens hovedproblemstilling, og ut fra praksis er det vanskelig å utlede noe generelt om når en sikringsplikt for staten vil inntreffe. Til dette bildet hører det at EMDs tilnærming tilsier at statene normalt vil ha en vid skjønnsmargin hva gjelder de positive tilretteleggingstiltak statene velger for å oppnå målet om å sikre en reell ytringsfrihet.

Det er imidlertid et trekk ved statens positive sikringsplikt fra EMDs *generelle* praksis som er av betydning for utredningens hovedproblemstilling – sikringsplikten vil ofte basere seg på en aktsomhetsvurdering. Praksis viser at et gjennomgående trekk er hvorvidt staten kjenner eller burde kjenne til en overhengende risikofaktor som staten har mulighet til å eliminere eller redusere, slik at staten burde handlet (annerledes).<sup>7</sup>

Mediemangfoldsutvalgets oppsummering er at situasjonen for pressen er prekær og at handling *haster*.<sup>8</sup> Eksistensen av en slik vurdering vil være av betydning i den menneskerettslige vurderingen: I et tilfelle der man har påvist en kjent og nærliggende risiko vil det kreves mer av statens aktsomhet og plikt til handling.

---

<sup>4</sup> Jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 151.

<sup>5</sup> Ibid s. 154. For den rettslige betydningen av forarbeider ved tolkningen av Grunnloven § 100, se Anine Kierulf, *Hvilken rolle spiller Grunnloven § 100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis?* Lov og Rett 2012, s. 131, pkt. 4.

<sup>6</sup> Se bl.a. *Manole og andre v. Moldova*, avsnitt 95–102 og avsnitt 107 hvor EMD uttaler: «*The State, as the ultimate guarantor of pluralism, must ensure, through its law and practice, that the public has access through television and radio to impartial and accurate information and a range of opinion and comment, reflecting inter alia the diversity of political outlook within the country and that journalists and other professionals working in the audiovisual media are not prevented from imparting this information and comment.*» Lignende synspunkter fremgår av anbefalinger (ikke rettslig bindende) fra Europarådets ministerkomité, se bl.a. CM/Rec(2007)2 om *media pluralism and diversity of media content* og CM/Rec(2012)1 om *public service media governance*. I CM/Rec/2007(2) uttales: «*Member states should take any financial and regulatory measures necessary to protect and promote structural pluralism of audiovisual and print media. (punkt I, 6.1) [...] Pluralism of information and diversity of media content will not be automatically guaranteed by the multiplication of the means of communication offered to the public. Therefore, member states should define and implement an active policy in this field, including monitoring procedures, and adopt any necessary measures in order to ensure that a sufficient variety of information, opinions and programmes is disseminated by the media and is available to the public. (punkt II, 1)*».

<sup>7</sup> Se Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* (4. utg., 2015), s. 60 med henvisninger til EMD-praksis (bl.a. *Osman v. Storbritannia*, 28. oktober 1998). I ovennevnte Rt. 2013 s. 588 (se note 3) uttaler Høyesterett om sikringsplikten etter EMK (avsnitt 46): «*[d]et må reageres mot reell og umiddelbar risiko som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er rimelig å forvente.*»

<sup>8</sup> Se sammendraget i punkt 1.1: «*Utvalgets største bekymring er at for mye av den samfunnsviktige journalistikken vil bli bygget ned og forsvinne i løpet av den korte tiden som nå eksisterer før bærekraftige forretningsmodeller eventuelt viser seg å kunne finansiere den. Det er en risiko samfunnet ikke bør ta. [...] Det haster.*»

Ettersom det rettslige omfanget av statens positive handlingsplikt er såpass lite utviklet på dette området, vil vi ikke gå for langt inn i de rettslige problemstillingene eller de tiltak som foreslås i utredningen.

Vi knytter noen kommentarer og oppfordringer til enkelte punkter i del 3 nedenfor, men vårt hovedbudskap munner ut i følgende anbefaling:

**Anbefaling:** På bakgrunn av de positive forpliktelser som følger som en del av ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, bør myndighetene følge opp NOU 2017:7, herunder de problemstillinger som berøres og de tiltak som foreslås, på en grundig og egnet måte innen rimelig tid.

### 3. Kommentarer til særlige punkter i utredningen

#### 3.1. Innledning

Under følger enkelte punkter i utredningen vi ønsker å knytte særlige kommentarer til. Dette fordi de enten berører forhold hvor vi mener det er behov for konkret oppfølging fra myndighetenes side eller fordi det gjelder tiltak som kan være særlig egnet for å sikre eller styrke ytringsfriheten. Gjennom kommentarene søker vi også å synliggjøre enkelte punkter som ligger litt på siden av utredningens hovedproblemstilling knyttet til økonomiske og regulatoriske virkemidler for å sikre mediemangfold (valg av slike virkemidler er ikke nødvendigvis vår oppgave å uttale oss om), men som det like fullt er viktig å være oppmerksomme på. Kommentarene kan verken forstås uttømmende eller som noen form for prioritering.

#### 3.2. Geografisk differensiering (punkt 7.2.4)

En av de overordnede utfordringene utvalget peker på er at markedsendringer truer med å utarme etablerte, profesjonelt redigerte medier. Disse etablerte mediene har vært viktige for å legge til rette for en bred og informert offentlig samtale, og for å fungere som korrektiv og vaktbikkje overfor myndigheter og maktutøvere. Etter utvalgets syn har nye aktører på området ikke en intensjon eller ambisjon om å erstatte denne rollen til de tradisjonelle mediene.

Fra et ytringsfrihetsperspektiv er dette to av pressens viktigste roller som beskrives. Skulle pressens funksjon for å ivareta disse rollene bli svekket eller forsvinne uten å bli tilstrekkelig erstattet, vil det være problematisk for ytringsfriheten. Dette gjelder både på et nasjonalt nivå, men også på et lokalt nivå – hvor tilstanden kanskje er mest sårbar.

Det vil f.eks. kunne være problematisk om lokale medienedleggelse fører til blindsoner uten pressedekning på enkelte steder, både fordi pressens mulighet for å informere og bidra til samfunnsdebatt om lokale forhold vil svekkes, og fordi fravær av en vaktbikkje overfor lokale myndigheter kan svekke forutsetningene for lokaldemokratiet. Som utvalget peker på er ikke faren for blindsoner kun av geografisk art. Blindsoner kan også oppstå på tematiske områder – noe som også vil

være problematisk: En sentral grunn til å beskytte ytringsfriheten er for å sikre bredde i typer stemmer og saksfelt som diskuteres.

### 3.3. Den offentlige debatten – særlig om internett (punkt 7.4.5)

Store deler av den offentlige debatt foregår i dag på internett. Dette har et klart demokratiseringspotensial ettersom det muliggjør mer ytringsfrihet for flere – og større og enklere informasjonstilgang. Som infrastruktur er internett på en del områder en forutsetning både for den mediale formidling, og også for kommunikasjonen mellom borgere og mellom statlige myndigheter og borgere. Som utvalget påpeker, medfører nettoffentligheten imidlertid også flere nye utfordringer.

En særlig utfordring fra et mediemangfoldsperspektiv er at den digitale offentligheten i stor grad er prisgitt multinasjonale selskapers vilkår og praksis (f.eks. Google, Facebook og Twitter). For mange mennesker er disse kommersielt og teknisk styrte offentlighetene den primære kilde til nyheter og samfunnsdebatt. Som det siste års debatter har vist, kan f.eks. Facebooks forståelse av ytringsfriheten ofte avvike fra de krav som følger av f.eks. Grunnloven og EMK. Videre virker Facebooks håndhevelse av egne retningslinjer ofte å være vilkårlige og er lite transparente.

Fra et menneskerettslig perspektiv er det mest nærliggende å se på slike kommersielle aktørers sensurpraksis som et spørsmål om staten har gjort nok for å sikre at borgernes ytringsfrihet ikke krenkes av tredjeparter.<sup>9</sup> Dette er et krevende og sammensatt spørsmål. Men med en utvikling der stadig mer av den offentlige debatten digitaliseres, og også politiske aktører og offentlige myndigheter benytter ikke-redigerte sosiale medier til sin kommunikasjon med velgerne, er dette et spørsmål myndighetene bør være oppmerksomme på.

Nasjonal institusjon er derfor enig i at det er behov for å utrede hvilke virkemidler myndighetene har tilgjengelig for å imøtegå slike kommersielle aktørers makt over den digitale offentlige debatten. En slik utredning behøver ikke kun se på mulighetene for alternative plattformer regulert av norsk rett slik utvalget er inne på. Utredningen bør også se på hvordan norske myndigheter – enten alene eller sammen med andre stater – best kan stille krav til slike aktører, gjennom f.eks. lovgivning eller andre tiltak.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Se note 3 ovenfor om statens positive plikt til å sikre ytringsfrihetens generelle kår og sikre at ytringsfriheten ikke blir krenket av tredjeparter. Spørsmålet om *Sosiale medier og ytringsfrihet* omtales i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 28. Kommerielle aktører og selskaper er ikke rettslig bundet av menneskerettigheter på samme måte som stater. Området *næringsliv og menneskerettigheter* er imidlertid et område under utvikling, og flere internasjonale instrumenter legger opp til at selskaper bør ha et visst selvstendig ansvar for å respektere menneskerettighetene og utvise aktsomhet for å forebygge og unngå menneskerettighetsbrudd, se bl.a. *FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter* (2011). Se nærmere om dette området i kapittelet om *Næringsliv og menneskerettigheter* i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 86.

<sup>10</sup>FNs spesialrapportør for ytringsfrihet behandler problemstillinger knyttet til det digitale ordskiftet i sin siste rapport til FNs menneskerettighetsråd (UNHCR), jf. A/HRC/35/22, 30. mars 2017. En av anbefalingene lyder (avsnitt 81): *"The intersection of State behaviour and corporate roles in the digital age remains somewhat new for many States. One profitable way forward, at both the international and domestic levels, would involve the development of national action plans on business and human rights in order to establish meaningful avenues for all categories of the digital access industry to identify and address their respective human rights impacts."* I vurderingen av hvilke virkemidler myndighetene har tilgjengelig for å stille krav overfor slike aktører, kan det også vurderes hvordan eventuelle konkurranseskjeheter internasjonale skatteregler medfører for beskatning av henholdsvis nordiske og internasjonale digitale medieaktører på annonsemarkedet kan avbøtes, jf. PWC-rapporten *Unequal taxation in a digital world – a challenge for the Nordic media industry* fra mai 2017, hvor konklusjonen er at dagens internasjonale skatteregler bidrar til at nordiske medieaktører har dårligere konkurransevilkår enn globale aktører på annonsemarkedet. Tilgjengelig: [http://www.mediebedriftene.no/globalassets/mediepolitikk/utgave3\\_pwcrapport.pdf](http://www.mediebedriftene.no/globalassets/mediepolitikk/utgave3_pwcrapport.pdf).

Et annet godt forslag på internettområdet er forslaget om at myndighetene bør bestrebe seg på å sikre hele befolkningen tilgang til bredbånd med grunnleggende hastighet (boks 8.18). Gitt internetts sentrale stilling som formidlingskanal, både hva gjelder offentlige myndigheters kommunikasjon med borgerne (skatteetat, NAV, utdanningssystem mv.) og for redigerte og uredigerte medier, vil dette være positivt fra et ytringsfrihetsperspektiv.

### 3.4. *Borgernes tillit til mediene og fabrikkerte nyheter (punkt 7.4.4)*

Generering og spredning av fabrikkerte nyheter er problematisk av flere grunner. Utbredelsen av upålitelige kilder kan være direkte skadelig for samfunnsdebatten og slik også for ytringsfriheten, og også mer indirekte skadelig ved at utbredelsen kan undergrave tilliten til tradisjonelle medier – og slik svekke mediens viktige rolle for å ivareta sentrale hensyn bak ytringsfriheten.

Etter vår mening kan det være behov for å utrede de problemstillinger som oppstår i kjølvannet av denne utviklingen nærmere, herunder behovet for ny lovregulering. Dette kan både ses i sammenheng med de spørsmål den uregulerte sosialmediale utvikling bringer med seg, og også med prosessen tilknyttet forslag om å utrede til ny lov om medieansvar, jf. Stortingets vedtak av 17. januar 2017.<sup>11</sup> Vi kjenner ikke til status for denne prosessen, men Nasjonal institusjon er av den oppfatning at den teknologiske utviklingen har ført til at det er behov for en utredning og ny lovgivning på dette området, og at den bør foretas ganske snart.<sup>12</sup>

### 3.5. *Innsyn i offentlig forvaltning (punkt 8.6.4)*

Nasjonal institusjon støtter forslaget om å foreta en gjennomgang, og eventuelt revisjon, av taushetspliktbestemmelsene i norsk lovgivning samt en generell gjennomgang av forvaltningens praktisering av offentlighetslovgivningen.

Behovet for gjennomgang understøttes både av Sivilombudsmannens gjentatte påpekninger av manglende forståelse for åpenhet og offentlighet i sentral- og lokalforvaltningen,<sup>13</sup> av Redaktørforeningens rapport om kommunale innsynsreglementer fra 2014<sup>14</sup> og av Riksrevisjonens nylige undersøkelse av arkivering og åpenhet i offentlig forvaltning, der Riksrevisjonen rapporterte om betydelige svakheter i forvaltningens praktisering.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Dokument 8:102 S (2015-2016), Innst. 155 S (2016-2017).

<sup>12</sup> Det kan her være relevant å se hen til nyere praksis fra EMD, som *Pihl v. Sverige* (74742/14), 9. mars 2017, om ansvar for kommentarfelt på internett. Saken gjaldt en bloggs ansvar for en brukers kommentarer i kommentarfelt, og fordret avveiningen mellom ytringsfriheten på den ene siden og retten til privatliv på den andre. EMD avviste klagers anførsel om at hans privatliv etter EMK art. 8 var krenket ved at han ikke kunne holde bloggen ansvarlig for brukerens kommentar. Se også tidligere *Delfi AS v. Estland* (64569/09), 16. juni 2015, hvor EMD kom til motsatt resultat: at det var rimelig at privatlivet trumfet ytringsfriheten.

<sup>13</sup> Sivilombudsmannen har påpekt svak offentlighetsforståelse i en rekke saker, og også avgitt uttalelse i *Undersøkelse av eget tiltak – offentlig ansattes ytringsfrihet* (2015/940).

<sup>14</sup> Oslo Redaktørforening, *Rapport om etiske reglementer, kommunikasjonsreglementer og innsynsreglementer i kommunene i Akershus, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune*, oktober 2014. Tilgjengelig: <file:///C:/Users/rm08/Downloads/2014-10-22%20-%20Endelig%20OR-rapport%20om%20Akershus%20og%20Oslo.pdf>

<sup>15</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*, 31. mai 2017. I anbefalingene (s. 16) heter det: «Riksrevisjonen mener at det er betydelige svakheter i store deler av statlig forvaltning når det gjelder både arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser. Dette er en forvaltningspolitisk utfordring som krever bred tilnærming.»

I en eventuell gjennomgang er det naturlig å vurdere hvordan dagens lovgivning og praksis forholder seg til f.eks. de skranker som følger av Grunnloven § 100 femte ledd og EMK artikkel 10, også sett i lys av nyere praksis fra Høyesterett og EMD. Selv om det ikke følger eksplisitt av EMK artikkel 10, så vil også den etter forholdene hjemle en rett til innsyn i informasjon som det offentlige besitter, og både EMDs og Høyesteretts tilnærming i nyere saker kan tyde på at hensynet til ytringsfrihet tillegges større vekt enn tidligere i avveiningen mot andre hensyn, som personvern hensyn.<sup>16</sup>

En gjennomgang av lovgivning og praksis kan ses i sammenheng med, og gjerne inkludere, spørsmålet om innsyn på straffeprosessområdet (evt. i rettspleien generelt), som nylig har blitt aktualisert som en del av forslag til ny straffeprosesslov.<sup>17</sup> Straffeprosesslovutvalget har ikke drøftet spørsmålet om innsyn i særlig grad, og skriver at spørsmålet kunne fortjene en særskilt utredning.<sup>18</sup> Straffeprosesslovutvalget behandler også pressens kildevern, som har en side til flere av problemstillingene som berøres i utredningen til Mediemangfoldsutvalget.

Spørsmål om innsyn, offentlige myndigheters åpenhetsforståelse og kildevern omhandler alle forutsetningene for journalistisk arbeid, og dermed forutsetningene for et reelt mediemangfold. Det kan derfor være en fordel at disse spørsmålene utredes og vurderes i sammenheng.

### 3.6. Oppfølging og jevnlig gjennomgang (punkt 8.7)

Den raske teknologiske utviklingen fører til stadige endringer på mediefeltet. Fra et menneskerettslig ståsted, f.eks. i en vurdering av om ytringsfrihetens skranker er overholdt, er et sentralt moment hvorvidt myndighetene har fulgt med i utviklingen og gjennomført de tiltak, herunder lovendringer, som er nødvendig for å løse de rettslige utfordringer som oppstår, og at de tiltak som gjennomføres er basert på veloverveide politiske og rettslige valg.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Se bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11), 8. november 2016, hvor EMDs storkammer kom til at det forelå en krenkelse av EMK art. 10 da to politikamre nektet å oppgi navnet på offentlige forsvarere på forespørsel fra en NGO. For Høyesteretts vurdering av innsyn sett opp mot ytringsfriheten (særlig EMK art. 10) se Rt. 2015 s. 1467: Høyesterett (dissens 3-2) kom da til at det forelå en krenkelse av ytringsfriheten ved å nekte pressen innsyn i opptak fra en legevakts overvåkningskameraer i en avsluttet straffesak.

<sup>17</sup> Se NOU 2016:24 *Ny straffeprosesslov* bl.a. punkt 12.4.4. Nasjonal institusjon har avgitt en egen høringsuttalelse om NOU 2016:24 (datert 6. juni 2017), der innsyn i straffesaker er særskilt kommentert i pkt. 5. Spørsmålet om offentlighet i domstolene generelt berøres i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 26. Dette spørsmålet ble behandlet som en del av forslag til ny domstollov, som var på høring høsten 2016. I vår høringsuttalelse til dette forslaget peker vi overordnet på at vi savner en vurdering av de menneskerettslige rammene som berøres når det kommer til adgangen til å foreta lyd- og bildeopptak i forbindelse med rettssaker.

<sup>18</sup> NOU 2016:24, s. 252: «*Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag. Offentlighet i rettergangen generelt, og spørsmålet om rett til innsyn i opplysninger i straffesaker spesielt reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. Utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning der blant annet pressen og Datatilsynet er representert.*»

<sup>19</sup> Se mer om *Betydningen av god utredning av menneskerettslige spørsmål i nasjonale prosesser* i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 19: Praksis fra EMD viser at i de tilfelle påståtte konvensjonskrenkelser bygger på en grundig prosess og avveining av relevante hensyn fra statens side, så vil EMD være mer tilbøyelig til å gi staten en videre skjønnsmargin og i mindre grad overprøve statens egen vurdering. To relativt nye saker illustrerer dette: I *Osmanoğlu og Kocabaş v. Sveits* (29086/12), 10. januar 2017 (p.t. ikke rettskraftig) vektla EMD at sveitsiske myndigheter hadde vært grundige og fleksible da EMD kom til at felles svømmeundervisning ikke var en krenkelse av religionsfriheten etter EMK. Motsatt, i *Biao v. Danmark* (38590/10), 24. mai 2016, kom EMD til at den begrunnelse som var gitt av danske myndigheter for å oppstille ulike vilkår for familieforening var utilstrekkelige og overfladiske. I fravær av en bedre begrunnelse fra myndighetenes side kom EMD til at forskjellsbehandlingen i realiteten utgjorde ulovlig diskriminering etter EMK.

En regelmessig gjennomgang av mål og virkemidler på området er følgelig et forslag vi stiller oss bak. Men da med den forutsetning at dette gjennomføres på en slik måte at rammevilkårene ikke blir uforutsigbare for medieaktørene gjennom f.eks. stadige endringer i vilkår.

Videre støtter vi utvalget i at beslutninger på dette området i størst mulig utstrekning bør baseres på empiri og være faktabaserte. Vi vil også fremheve utvalgets syn om at mediepolitikken må ses i sammenheng med tiltak på andre områder (punkt 8.6). En faktaorientert og helhetlig tilnærming vil generelt være positivt fra et menneskerettslig perspektiv.

### 3.7. Særlige grupper (punkt 8.5.6–8.5.9)

Utredningen ser til en viss grad hen til grupper hvor det kan være særlige hensyn eller utfordringer som gjør seg gjeldende, slik som spørsmål knyttet til kjønn, samer som urfolk, nasjonale og språklige minoriteter, innvandrere, personer med funksjonsnedsettelse og eldre. Flere grupper vil kunne ha et særlig vern menneskerettslig sett når det kommer til medie- og ytringsfrihetsområdet. Det er viktig å være oppmerksom på at dette potensielt aktualiserer særlige forpliktelser for myndighetene til å ivareta disse gruppene. Hvilke forpliktelser som kan stilles vil variere ut fra bl.a. gruppe og utviklingen.

Norge har tiltrådt flere internasjonale konvensjoner og avtaler som har betydning for rettstilstanden til f.eks. etniske minoriteter og urfolk. Særlig SP artikkel 27 setter rammer for norsk urfolkspolitikk og minoritetspolitikk.<sup>20</sup> Videre inneholder Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter fra 1995 og Europarådets pakt om regions- eller minoritetsspråk fra 1992 bestemmelser som gir særlige forpliktelser for staten for å verne og styrke minoritetsspråk.<sup>21</sup>

Europarådets ministerråd og ministerkomité har ved flere rapporteringsrunder gitt anbefalinger angående kvener og kvensk språk i tilknytning til artikkel 9 i rammekonvensjonen og artikkel 11 i minoritetsspråkpakten. Anbefalingene innebærer at Norge bør påse at de behov personer som tilhører den kvenske minoriteten har, dekkes behørig gjennom økt offentlig radiokringkasting, samtidig som mediernes uavhengighet respekteres. Av konkrete antydninger om omfang, mener de at et radioprogram av tolv minutters varighet på kvensk og finsk er for kort til å styrke forekomsten av kvensk i offentligheten og gi et bærekraftig bidrag til å fremme språket.<sup>22</sup> Nasjonal institusjon ber norske myndigheter se hen til disse anbefalingene i de videre vurderinger på medieområdet.

Som utvalget påpeker, følger det av FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne artikkel 21 at myndighetene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker

---

<sup>20</sup> SP art. 27 lyder: «I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.» I forarbeidene til sameloven ble SP art. 27 vurdert som en sterk rettskilde for samiske rettigheter, både politiske, kulturelle og økonomiske. Den utgjorde også en del av grunnlaget for Stortingets vedtak av Grunnlovens tidligere § 110a i 1988 (nå regulert i § 108). Det er nå en alminnelig tolkning at den hjemler krav om positive tiltak fra myndighetenes side for å etterkomme forpliktelsene, se St.meld.nr.55 (2000), St.meld.nr. 15 (2001–2002), St.meld.nr.33 (2001–2002)

<sup>21</sup> I rammekonvensjonen omtales ytringsfriheten i art. 7 og art. 9. I minoritetsspråkpakten omtales ytringsfriheten i art. 11.

<sup>22</sup> Jf. CM/ResCMN(2012)11, ResCMN(2003)6, CM/RecChL(2015)4, RecChL(2010)2. I februar 2017 gjentok Europarådets ekspertkomité sin anbefaling (ACFC/OP/IV(2016)008, s. 24–25): «The Advisory Committee urges the authorities to take action in order to enhance significantly the presence of TV and radio broadcasting in Kven, as well as to secure support for all minorities to increase their media presence in broadcasting, printed and online media. The authorities should also ensure that national minority programmes are mainstreamed to expand knowledge and awareness of national minorities among the general public.»



med nedsatt funksjonsevne har reell ytringsfrihet. I forlengelsen av dette ønsker vi også å fremheve at den digitale utviklingen kan innebære særlige menneskerettslige utfordringer for mange eldre, slik som muligheten for kontakt og dialog med myndighetene eller for muligheten til å delta i det offentlige ordskiftet.<sup>23</sup>

#### **4. Avslutning**

Medieområdet er komplekst, også fra et menneskerettslig ståsted. Der Grunnloven og EMK gir klare retningslinjer for statens negative forpliktelser på ytringsfrihetens område, er omfanget av plikten til positiv sikring av ytringsfrihet, herunder sikring av et reelt mediemangfold, mindre avklart.

Nasjonal institusjons sentrale innspill er at myndighetene bør følge opp mediemangfoldsutredningen på en grundig måte, jf. punkt 2. I punkt 3 gir vi enkelte særlige kommentarer.

Vi er tilgjengelige for nærmere avklaringer eller diskusjon om ønskelig. Dette gjelder også for øvrige temaer med menneskerettslige aspekter som måtte berøres av utredningen.

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter F. Wille  
Direktør

Erlend A. Methi  
Seniorrådgiver

---

<sup>23</sup> Se nærmere om særlige menneskerettslige utfordringer for *Eldre* i Nasjonal institusjons årsmelding for 2016 s. 66.