

Kongeriket Noregs grunnlov

Dato	LOV-1814-05-17
Departement	Justis- og beredskapsdepartementet
Sist endret	FOR-2018-06-01-788 fra 08.05.2018
Korttittel	Grunnlova – GrL. – nynorsk

§ 100.

Ytringsfridom skal det vere.

Ingen kan haldast rettsleg ansvarleg for å ha motteke eller komme med opplysningar, idear eller budskapar om det ikkje lét seg forsvare halde opp imot den grunngevinga ytringsfridommen har i sanningssøking, demokrati og den frie meiningsdanninga til individet. Det rettslege ansvaret skal vere fastsett i lov.

Alle har rett til å ytre seg frimodig om statsstyringa og kva anna emne som helst. Det kan berre setjast slike klårt definerte grenser for denne retten der særleg tungtvegande omsyn gjer det forsvarleg halde opp imot grunngevingane for ytringsfridommen.

Førehandssensur og andre førebyggjande åtgjerder kan ikkje nyttast om det ikkje trengst for å verne born og unge mot skadeleg påverknad frå levande bilete. Brevsensur kan ikkje setjast i verk, så nær som i anstaltar.

Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

0 Endra med grunnlovsvedtak 30 sep 2004 kunngjort med res. 29 okt 2004 nr. 1402, 2 feb 2006 kunngjort med res. 3 mars 2006 nr. 271, 27 mai 2010 kunngjort med res. 18 juni 2010 nr. 825, 6 mai 2014 kunngjort med res. 9 mai 2014 nr. 613, 27 mai 2014 kunngjort med res. 20 juni 2014 nr. 778, 8 mai 2018 kunngjort med res. 1 juni 2018 nr. 788.

Bakgrunnen for innføringen av 6.ledd i finner du nedenfor:

7. Forslag til § 100 sjette ledd - Infrastrukturkravet

- [7.1 Komiteens merknader](#)
- [7.2 Departementets syn på valg av grunnlovsalternativ](#)
 - [7.2.1 Komiteens merknader](#)

Ytringsfrihetskommisjonen 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 faktiske ytringsmulighetene. 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 ytringsmulighet.

Av rettslig regulering finnes for det første lover og forskrifter som regulerer de institusjonene som utgjør ytringsfrihetens 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 ytringsfrihet.

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.

Ytringsfrihetskommisjonen utleder forpliktelsen etter infrastrukturkravet av ytringsfrihetens begrunnelser.

Kommisjonen forsøker ikke å gi noen uttømmende oppregning av de forpliktelser som kan utledes av utkastet til sjettedde. 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 ytringsfriheten og en reell ytringsmulighet. 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).

Ytringsfrihetskommisjonens 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 sjettedde 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 sjettedde, men som likevel uttaler seg positivt til tanken om et statlig infrastrukturansvar.

Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å grunnlovsfeste et såkalt "infrastrukturkrav" er direkte knyttet til hovedargumentene for ytringsfriheten: sannhetsargumentet, autonomiargumentet og demokratiargumentet. Med den betydningen kommisjonen tillegger de institusjonelle forutsetningene for ytringsfrihet, 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 sjettede 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 beskjerer 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 skjønnsutøvelse 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 rettshåndhevende 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 forutsetning 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 konsernenes 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-pressen 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 samfunnsspørsmål.

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 kirke departementet. 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 ordninger 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. Kulturpolitikkenes 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 rokker 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 kulturpolitikken 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 enhetsskolen 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 næringslivsrettede 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, autonomiargumentet 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 Venstrepartis, 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 lovfesting 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 sjette 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 sjette ledd.