

Ytringsfrihet i mediesamfunnet

av

Asle Rolland

Forskningsrapport 3/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer
Senter for Medieøkonomi

Asle Rolland:
Ytringsfrihet i mediesamfunnet

© Asle Rolland
2002

Forskningsrapport 3/2002
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
URL: www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Forord

Det foreliggende essay har sitt utspring i Senter for Medieøkonomis prosjekt om mediekonsentrasjon, som jeg overtok ansvaret for høsten 1999. Fenomenet mediekonsentrasjon tiltrekker seg oppmerksomhet fra to synsvinkler:

- Den økonomiske, der det dreier seg om markedsmakt og bransjedominans
- Den politiske, der det dreier seg om kontrollen med ytringsfriheten

Konvergenen mellom de to perspektivene er

- ytringsfriheten som forutsetning for mediernes næringsfrihet

Disse forhold fikk meg til å interessere meg for Ytringsfrihetskommisjonen og dens utredning "Ytringsfrihed bør finde Sted" (NOU 1999:27). Opprinnelig avgrenset interessen seg til utredningens underkapittel 4.3.2: "Hvorfra trues mediernes uavhengighet". Etter hvert vokste den til å omfatte et bredt spekter av de premisser kommisjonen legger til grunn for sitt arbeid.

Tittelen på kapittel 4 i NOU 1999:27 er "Ytringsfrihetens vilkår i det offentlige rom". Den er dekkende også for mitt ærend: Jeg ønsker å drøfte ytringsfrihetens vilkår i et samfunn der uavhengige massemedier kontrollerer tilgangen til offentligheten. Min vurdering av disse forhold leder til en problemforståelse og konklusjoner som er nokså forskjellige fra dem Ytringsfrihetskommisjonen gir uttrykk for.

Sandvika, desember 2001
Asle Rolland

Innhold

Sammendrag	7
Abstract	7
Innledning	9
Ytringsfrihetens begrunnelser	10
<i>Sannhetsprinsippet</i>	10
<i>Autonomiprinsippet</i>	13
<i>Demokratiprinsippet</i>	14
Begrepet 'ytringsfrihet'	17
Trusler mot og misbruk av ytringsfriheten	22
<i>Trusler</i>	25
<i>Misbruk</i>	27
Mediene, trusler og misbruk	30
Kildene, trusler og misbruk	43
Ytringsfrihetens vilkår i mediesamfunnet	46
Referanser	51

Sammendrag

Temaet for dette essayet er ytringsfrihetens vilkår i et samfunn der tilgangen til det offentlige rom kontrolleres av uavhengige massemedier. Dette har tidligere vært drøftet av Ytringsfrihetskommisjonen i utredningen ”Ytringsfrihed bør finde sted” (NOU 1999:27), og essayet er en kritisk kommentar til den problemforståelse som der kommer til uttrykk. Hovedinnvendingen mot utredningen er at kommisjonen unnlater å definere begrepet ’ytringsfrihet’, som er sammensatt av to begreper – ’ytring’ og ’frihet’. Av de to begrepene synes kommisjonen å være mer opptatt av ytringenes enn av frihetens betydning. Dette har konsekvenser for kommisjonens begrunnelse av ytringsfriheten i sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet. Det har også konsekvenser for kommisjonens forståelse av trusselbildet for ytringsfriheten, og av hva som forårsaker misbruk av den. Gjennom en drøfting av disse forhold utvikles en alternativ forståelse av medienes rolle i forhold til truslene mot og misbruk av ytringsfriheten, og dette fører til en annen oppfatning av medienes rolle i forhold til prinsippene som begrunner ytringsfriheten.

Abstract

The essay is a discussion of the conditions for freedom of speech in a society where access to the public sphere is controlled by independent mass media. The theme was also discussed in the report from the governmental Commission on Freedom of Speech, delivered in 1999, and the essay is a critical commentary to the understanding of the problem expressed in that report. The main objection against the report is that the Commission failed to clarify its concept ’freedom of speech’, which consists of two parts – ’freedom’, and ’speech’. Of these two concepts, the Commission seems more concerned with the speech, than with the freedom. This has consequences for the Commission’s justification of the freedom of speech in the principles of truth, autonomy, and democracy. It also has consequences for the Commission’s conception of the threats against the freedom of speech, and its understanding of what causes abuse of the freedom. The discussion of these matters leads to an alternative interpretation of the role of the media in relation to threats towards and abuse of the freedom of speech. This in turn leads to an alternative understanding of the role of the media in relation to the principles that are said to justify the freedom of speech.

Innledning

Norge har hatt en kommisjon for ytringsfrihet. Dens oppgave var å foreta "en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn". Bakgrunnen var en "rivende utvikling på områder som har betydning for ytringsfriheten", som framveksten av nye medier, tendenser til konsentrasjon på eiersiden, utnyttelse av ytringsfriheten som grunnlag for næringsvirksomhet, samt internasjonaliseringen. Situasjonen ble ikke oppfattet som prekær. Utviklingen hadde imidlertid ført til uklarhet, slik at en "prinsipiell drøftelse med henblikk på revisjon av grunnlov og lov" var ønskelig. Dette gjorde det nødvendig å vurdere "forslagene opp mot de begrunnelser ytringsfriheten hviler på" (NOU 1999:27, s. 15-16, 20).

Kommisjonen ble oppnevnt av regjeringen i 1996, og avga rapport tre år senere. Der blir det foreslått omfattende endringer i Grunnlovens § 100. I stedet for dens nåværende vern av trykkefriheten, foreslås det at "*Ytringsfrihed bør finde Sted*", hvilket også er tittelen på kommisjonens rapport, NOU 1999:27. Grunnlovsvernet foreslås også utvidet til å gjelde andre forhold, som informasjonsfriheten og prinsippet om offentlighet i forvaltningen (NOU 1999:27, kap. 1 og 10).

I dette arbeidet blir det stilt spørsmålstegn ved Ytringsfrihetskommisjonens påstand om at det i dag er "ingen krise med hensyn til innskrenkinger i, eller misbruk av, ytringsfriheten". Det blir hevdet at den hviler på en feilaktig oppfatning av ytringsfrihetens vilkår i et samfunn der adgangen til offentligheten kontrolleres av en autonom mediesektor med et felles verdigrunnlag for sin virksomhet. Det blir videre hevdet at når Kommisjonen utvikler et resonnement som bærer galt av sted, er det fordi den unnlater å analysere det begrep som er objekt for utredningsarbeidet - begrepet 'ytringsfrihet'. Den innleder sitt arbeid med å begrunne "hvorfors ytringsfrihet", men gir ingen vesensdefinisjon av det fenomen som derved begrunnes. Som følge av dette handler ikke kommisjonens utredning om verdien av ytringsfrihet, men om verdien av å ytre seg. Når det gjelder *friheten* til å ytre seg, er kommisjonen langt mer opptatt av frihetens *grenser*. Ett kapittel er riktignok viet "Ytringsfrihetens rettslige vern" (kap. 5), men de tre påfølgende handler om "Ytringsfrihetens grenser" (kap. 6), "Forhåndskontroll" (kap. 7) samt "Ansvarsplassering og reaksjonssystem" (kap. 8).

Ytringsfrihetens begrunnelser

Ytringsfrihetskommisjonen så et behov for å gi ytringsfriheten en prinsipiell begrunnelse. Kapittel 2 i NOU 1999:27, med tittelen "Hvorfor ytringsfrihet", er viet til dette, og hovedprinsippene er tatt inn i forslaget til ny § 100.

Kommisjonens begrunnelse har allerede startet sin ferd mot aksiomatisk status i norsk mediepolitikk. Eksempelvis ble den repetert i

- Dagspresseutvalgets innstilling "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte" (NOU 2000:15)
- Regjeringen Stoltenbergs mediepolitiske testamente, "I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken" (St. meld. nr. 57 for 2000-2001)

I Dagspresseutvalgets innstilling inngår den i begrunnelsen for pressestøtten (kap. 6). I mediemeldingen fra kulturminister Ellen Horn begrunner den målet om "innholdsmangfold i mediene".

Kommisjonen gir ikke en *ny* begrunnelse for ytringsfriheten, men griper fatt i tre prinsipper som sies å ha aner tilbake til opplysningstiden. Det nye vil eventuelt være Kommisjonens fortolkning av disse prinsipper. De tre prinsippene er

- Sannhetsprinsippet
- Autonomiprinsippet
- Demokratiprinsippet

Sannhetsprinsippet

Den første begrunnelsen er *sannhetsprinsippet* eller "forestillingen om den feilbarlige fornuft". Prinsippet innebærer "at sannheten nås gjennom meningsutveksling der fremsatte påstander kan korrigeres i konfrontasjon med andre meninger". Fordi vi mennesker har en "feilbarlig fornuft", kommer vi ikke fram til sannheten i isolasjon. Ved å høre på motargumenter vil vi imidlertid komme nærmere sannheten, få "bedre innsikt". Dette "betyr at ytringsfriheten er nødvendig for at motargumentene skal komme til orde, og uten at vi kjenner motargumentene, kan vi ikke vite om vi har rett".

Sannhetsprinsippet springer ut av "den vitenskapelige tenkemåte", sies det. Gjennombruddet for denne tenkemåten fører Kommisjonen tilbake til inkvisisjonens rettssak mot Galileo Galilei.

I ytringsfrihetens perspektiv var dette en rettssak der sannheten ble undertrykket fordi Galilei ikke slapp til med sine naturvitenskapelige motargumenter mot den teologisk aksepterte verdensorden. I et sannhetsperspektiv er saken imidlertid egnet til å reise motforestillinger mot påstanden om ytringsfrihet som nødvendig for å komme fram til sann erkjennelse. Ut fra sannhetsprinsippet skulle *både* Galilei og inkvisisjonen være i besittelse av "feilbarlig fornuft", dvs. ingen av dem ha rett. Begge skulle imidlertid komme fram til felles forståelse av høyere orden ved dialektisk å prøve sine argumenter mot hverandre. Sannhetsprinsippet tilsier at det for så vidt var riktig av inkvisisjonen å gå til rettssak mot Galilei, da hans ufullkomne vitenskapelige tenkemåte ellers kunne fått et gjennomslag som den ikke var verd.

Det faktiske forhold er imidlertid at Galilei hadde rett, mens inkvisisjonen tok feil. Galilei kom heller ikke fram til sann innsikt ved å føre dialog med sine meningsmotstandere i inkvisisjonen, men ved å løsrive seg fra deres tenkemåte. I en viss forstand kan det derfor hevdes at *isolasjon*, og ikke kommunikasjon, var en forutsetning for at Galilei kunne nå fram til sannheten. Når Galilei kalte sin bok for "En dialog mellom to verdenssystemer", var det ikke for å finne sannheten, men for å overbevise om at han hadde funnet den. Galilei ble nektet ytringsfrihet overfor det offentlige rom for å formidle dette. Sannheten hadde han imidlertid funnet blant annet ved hjelp av dialogen i et privat og lukket rom, det vitenskapelige miljø, ikke minst ved å korrespondere med Kopernikus.

Dette leder til spørsmålet om hva slags ytringer sannhetsprinsippet tar sikte på å beskytte. Kommisjonens svar er at meningsutveksling ikke er nødvendig for "trivielle påstander som at - to pluss to er fire, men det gjelder for påstander som inneholder større eller mindre grad av fortolkning" (s. 20). Regneeksemplet, samt bruken av begreper som 'fortolkning' og 'argumentasjon', indikerer at sannhetsprinsippet særlig tar sikte på å beskytte *vrderinger*. At to pluss to er fire, er jo et trivielt faktum - det Bertrand Russell kalte et "atomic statement" ("A single sentence, for our purposes, must be one which says something that cannot be said in two separate simpler sentences", Russell 1967:28) - som verken krever dialog eller ytringsfrihet for å bli konstatert. Det samme gjelder Galileis påvisning av at jorden beveger seg rundt solen. Galilei trengte ikke ytringsfrihet for å komme *fram* til sannheten, men for å spre sannheten videre.

Vi merker oss imidlertid også at Kommisjonen demper kravene til sannhetsgehalt i de "sannheter" som meningsutvekslingen skal frambringe. Målet er ikke "perfekt innsikt uavhengig av personlige begrensninger, irrasjonalitet eller maktforhold", men "bedre innsikt" (s. 20). Dette peker i retning av at ytringsfriheten skal beskytte det Gunnar Myrdal har kalt "åsikter" eller "opinions", dvs. oppfatninger av verden der våre "antaganden" (beliefs) og "värderingar" (valuations) er blandet sammen, gjerne slik at "värderingar" kamoufleres som "antaganden" (Myrdal 1970:20-25). Kommisjonen synes å legge til grunn en sosial harmonimodell, der vi alle vil komme fram til den samme, intersubjektivt riktige forståelse når bare skinnuenighetene er ryddet av veien.

Kommisjonen viser imidlertid også til det internasjonal aksepterte skillet mellom fakta og vurderinger i ytringsfrihetssaker, og anbefaler en oppheving av den nåværende likebehandling av de to typer utsagn i § 100 (jf. kapittel 6.2.3.3). Bakgrunnen er nettopp at fakta ("antaganden", "beliefs") er ytringer hvis sannhet kan undersøkes empirisk, mens vurderinger "ikke kan være gjenstand for bevis" (s. 121). Tilsvarende var Myrdals løsning på "objektivitetsproblemet i samhällsforskningen" å blottlegge de skjulte vurderingene i våre "opinions", slik at det blir mulig å ta standpunkt til forskningens verdigrunnlag, samt undersøke sannhetsgehalten i de derved utskilte "beliefs".

Dette gjør det uklart hva slags ytringer det er Kommisjonen vil beskytte ved hjelp av sannhetsprinsippet. Det kan *ikke* være våre vurderinger, for deres sannhet lar seg ikke teste empirisk. Til gjengjeld er det kanskje vurderingene, f.eks. negative karakteristikker av samfunnets makthavere, som har størst behov for ytringsfrihetens beskyttelse.

Når det gjelder "åsikter" eller "opinions", er det et spørsmål om disse *bør* beskyttes av ytringsfriheten. Det kan her dreie seg om vurderinger utkledd som fakta, eksempelvis negative karakteristikker av svake grupper, framstilt som "sannheten" om dem. Dermed er det ikke sagt at alle utsagn av denne typen vil være tilsiktet misbruk av ytringsfriheten. Gunnar Myrdal antyder tvert om at dette er en vanlig uttrykksform, forårsaket av manglende kompetanse til å uttrykke seg klarere, eller god tro om hva som er fakta. Likevel kan det synes påfallende at vår rett til å fremme "opinions" skal være den viktigste begrunnelsen for ytringsfriheten - og det i sannhetens navn. Dette er en type utsagn som *krever* en bestemt respons, der fakta og vurderinger skilles fra hverandre, for at sannheten skal kunne komme fram. Ytringsfriheten er da en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å finne sannheten. I tillegg kreves det at ytringsfriheten faktisk blir brukt, og det på en bestemt måte. Hvis ikke denne ytringsplikten blir oppfylt - og det

synes uklart hvem som kan forplikte hvem til dette - vil ytringsfriheten for "opinions" beskytte retten til å fremme *falske* utsagn om virkeligheten.

Når det gjelder fakta eller "beliefs", synes sannhetsprinsippet ikke å være nødvendig for å *finne fram* til sannheten, da denne kan fremkomme uten noen meningsutveksling eller dialog. Prinsippet *kan* være nødvendig for å få sannhetsgehalten av utsagn testet empirisk - men bare hvis det er uenighet om verdien av å fastslå sannheten, og dette er en vurdering igjen. For inkvisisjonen ble Galileis påstand enda farligere hvis det viste seg å være sann.

Ved uenighet om verdien av å fastslå en sannhet, vil sannhetsprinsippet sikre at hvis noen ønsker å teste den aktuelle påstanden, *vil* den bli testet. Sannhetsprinsippet gir i så fall mindretallet rett til å binde flertallet. Er det derimot enighet om verdien av å finne sannheten, beskytter sannhetsprinsippet det alle uansett er enige om. Ytringsfriheten gjelder da for alle ytringer det er enighet om at skal kunne framsettes. Men hvorfor skulle ytringer uten fiender ha behov for beskyttelse?

Autonomiprinsippet

Den andre begrunnelsen Kommisjonen gir for ytringsfriheten, er *autonomiprinsippet* eller forestillingen om "individets frie meningsdannelse". Denne sies å henge nøye sammen med forestillingen om "det myndige menneske" som en "forutsetning for ytringsfrihet". "Forestillingen bygger på at det kreves en viss kompetanse (sosialisering eller danning) for å kunne fungere som autonomt individ i det åpne samfunn", sier Kommisjonen (s. 22).

Kommisjonen legger til at med vår "allmenndannende skole og den løpende meningsutveksling i det offentlige rom, er ethvert voksent menneske å anse som myndig". Likevel synes det å være en prinsipiell forskjell mellom Kommisjonens krav om *myndighet* som forutsetning for ytringsfrihet, og gjeldende grunnlovs forsikring om at "Frimodige Ytringer .. ere *Enhver* tilladte". Kravet om myndighet framstår unektelig som en *innskrenkning* av hvem som har rett til ytringsfrihet.

Henvisningen til vår allmenndannende skole og den offentlig meningsutveksling åpner for ytterligere kvalifiseringer. Slik Kommisjonen tolker autonomiprinsippet, bør ytringsfrihetens omfang åpenbart avgjøres av standarden på skolevesenet og mediasystemet, eventuelt av hvilke skoler man har gjennomgått eller medier man benytter seg av. De som har tatt

artium og leser Aftenposten, har kanskje større krav på ytringsfrihet, enn de som kun har ungdomsskolen og leser Se og Hør. I tid og rom blir relativismen i så fall enda større. For Kommisjonen må det være fullstendig akseptabelt at ytringsfriheten var mindre før enn nå, og at det er mindre ytringsfrihet i den tredje verden enn i land med bedre utbygd skolevesen og mediesystem, for eksempel.

Innføringen av kvalifikasjonskrav reiser også spørsmålet om hvem som skal forestå autorisasjonen av dem som skal få ytre seg. Ytringsfrihetskommisjonen ordlegger seg som om *den* var utstyrt med kompetansen til å avgjøre dette, men Kommisjonens mandat var avgrenset til å foreta en "grunnleggende gjennomtenkning" av ytringsfrihetens posisjon i samfunnet, og omfattet ikke retten til å utøve myndighet. Siden Kommisjonen avga sin innstilling til Justis- og Politidepartementet, er det kanskje dette departement som er tiltenkt oppgaven med å avgjøre hvilke krav som til enhver tid bør gjelde for å ytre seg, samt med å autorisere dem som oppfyller disse krav?

Det virker unektelig som om Kommisjonen snur saken på hodet. I stedet for å se ytringsfrihet som en forutsetning for individets frie meningsdannelse, mener den tydeligvis at dannelsen er en forutsetning for ytringsfrihet.

Demokratiprinsippet

Den tredje av kommisjonens begrunnelser for ytringsfriheten, er *demokratiprinsippet*. Kommisjonen griper her fatt i Karl Poppers bok om "The Open Society and its Enemies" (Popper 1962), og beskriver demokratiet som et samfunn med åpenhet og kritikk som viktige kjennetegn.

Tre aspekter ved disse trekkes fram:

- Informasjonsfriheten
- Den offentlige meningsutveksling
- Offentlighet som kontroll

Kommisjonen definerer '*informasjonsfrihet*' som retten til uhindret å holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder. Forutsetningen for dette er at "relevant informasjon faktisk er tilgjengelig .. det må være offentlighet omkring de viktige samfunnsprosesser, makten må ha et ansikt" (s. 23). Det er imidlertid politiske systemer vi vil kalle demokratiske selv om de ikke har åpne forhandlinger i politiske fora (hvilket har vært og til dels er tilfelle for eksempel med det kommunale formannskap, Stortingets komiteer, interne partimøter), eller en lov om offentlighet i forvaltningen. Faktisk er både

åpenhet og offentlighet til dels betydelig yngre fenomen enn demokratiet, og det er fortsatt kontroversielt i demokratiske systemer om det skal tillates f.eks. direktesendt fjernsyn fra politiske forsamlinger. En begrunnelse for motstanden mot åpenhet er at dette kan føre til spill for galleriet og således motvirke et av demokratiets viktigste fortrinn - dets evne til å forhandle fram fredelige kompromisser der det ellers er duket for konflikt mellom motstridende interesser (Om holdninger til direkte fjernsyn fra partilandsmøtene, se Heidar og Rolland 1989).

Det framgår ikke av utredningen hvilken sammenheng Kommisjonen mener det er mellom informasjonsfrihet og ytringsfrihet. Informasjonsfriheten kan tenkes å være en forutsetning for ytringsfrihet i den forstand at den gir en indirekte rett til å røpe informasjon som ellers ville vært hemmelig eller fortrolig. Ny Tid- eller "listesaken" i 1977 er i så fall et eksempel på konflikt om *informasjonsfrihetens* grenser - hva skal befolkningen ha lov til å vite (Om saken, se Elvik 1977, Hauge 1977, Rettspolitisk forening 1977, Andenæs 1978, Raaum 1978, Rolland 1978). Omvendt er det mulig Kommisjonen tenker seg ytringsfrihet som en forutsetning for informasjonsfrihet. Ny Tid- eller "listesaken" er i så fall et eksempel på konflikt om *ytringsfrihetens* grenser - hva skal det være lov å røpe for befolkningen. Hvis det er enighet om at en gitt informasjon skal være allment og fritt tilgjengelig, vil det imidlertid ikke være spesielt "Frimodig" å formidle den som en ytring.

Om *offentlige meningsutveksling* skriver Kommisjonen (s. 23):

"Et demokrati er blant annet basert på prosedyrer for valg av representanter og for avgjørelser ved flertallsvoteringer. Men forut for dette må det finne sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative eller deliberative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene. En slik meningsutveksling skal tjene den bedre innsikt (kfr. sannhetsprinsippet ovenfor) og den bedre beslutning".

Igjen må vi spørre om hvilken sammenheng Kommisjonen mener det er mellom ytringsfrihet og det fenomen som omtales. At den offentlige meningsutveksling forutsetter ytringer, er en tautologisk sannhet, men forutsetter den *ytringsfrihet*? Offentlig meningsutveksling kan det være også om det er snevre grenser for hva som er tillatt, og kraftige sanksjoner mot dem som overskrider disse grenser. Formann Maos Kina og Enver Hoxhas Albania sydet av diskusjon, skal vi tro tilhengerne av deres regimer. Offentlig meningsutveksling synes ikke å være forbeholdt demokratiet.

Liksom "demokratiets grenser går ved dets mulighet til å oppheve seg selv" (s. 24), er det systemer der enhver ytring er tillatt og tilmed blir så sterkt oppmuntret at det nærmer seg ytringstvang, forutsatt at ytringen er forenlig med den grunnleggende -ismen.

Offentlighet som kontroll "hviler på en allmenn frykt for offentlighet, eller det vi kan kalle *gapestokkeeffekten*", sier Kommisjonen (s. 24), og føyer til at "denne kontrollfunksjonen ivaretas først og fremst av mediene". Også her må vi spørre om hvilken sammenheng Kommisjonen mener det er mellom ytringsfrihet og det fenomen som omtales, i dette tilfellet gapestokken. Det å bli *utsatt* for offentlighet som kontroll har i hvert fall ikke noe med ytringsfrihet å gjøre, for gapestokken er frihetsberøvelse eller tvang. Det vil dreie seg om *informasjonstvang* hvis offentligheten tilføres opplysninger delinkventen i gapestokken ønsker å holde tilbake, og om *ytringstvang* hvis det dertil blir nødvendig for vedkommende å uttale seg. Omvendt må vi spørre om det er ytringsfrihet å *utsette* noen for gapestokken, eventuelt om ytringsfriheten er en forutsetning for å kunne gjøre dette.

Svaret synes å avhenge av hvorvidt den som utsettes for offentlighet som kontroll, har mulighet til å sanksjonere i etterhånd at dette ble gjort. Det er med andre ord avhengig av maktforholdet mellom den som settes i gapestokken, og de medier som forestår avstraffelsen. Svaret kan følgelig også avhenge av offentlighetens reaksjon. Den utilsiktede effekt kan oppstå, at den som henges ut, får allmennhetens sympati, mens mediene faller i unåde for å ha foretatt uthengningen. Hvis effekten blir som tilsiktet, vil imidlertid offentligheten fryde seg over å se delinkventen i gapestokken. Beskyttes mediene av støtte fra en samlet offentlighet, slik bøddelen ble beskyttet av et jublende publikum da adelens hoder rullet under den franske revolusjon, kan det være vanskelig å se det "Frimodige" ved deres bruk av gapestokken som uttrykksform.

For Ytringsfrihetskommisjonen er således gapestokken ett av tre grunnleggende kjennetegn ved et demokrati. Neppe noe sted i nyere tid er gapestokken blitt brukt mer ydmykende enn av de røde garder i Kina under kulturrevolusjonen. Den ble brukt til å ydmyke de av samfunnets ledere som var falt i unåde hos formann Mao. En leder i unåde er en leder uten makt, en leder i avmakt.

Begrepet 'ytringsfrihet'

Mens Ytringsfrihetskommisjonen la stor vekt på å begrunne ytringsfriheten, så den ikke noe behov for å *analysere* begrepet 'ytringsfrihet'. Et utgangspunkt for dette kan imidlertid være den eneste formuleringen som overlever Kommisjonens bestrebelser på å modernisere Grunnlovens §100: Bestemmelsen om at "Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte". Det vil si - på sett og vis overlever ikke denne formuleringen heller, siden Kommisjonen, i samsvar med autonomiprinsippet, egentlig vil endre meningsinnholdet til "Frimodige Ytringer .. ere Ethvert *Myndig* Menneske tilladte".

Fire aspekter ved grunnlovsbestemmelsen om de "Frimodige Ytringer" gjør den viktig: Dens

- Innhold
- Status
- Opphav
- Objekt

Det første aspektet gjelder bestemmelsens *innhold*. Som Kommisjonen selv påpeker, må den dreie seg om

"ytringer som det kan kreves både mot og uavhengighet for å framsette. I særlig grad siktes det til kritiske ytringer på tvers av den etablerte oppfatning eller på tvers av autoriteter" (s. 244).

Eller omvendt: Ytringsfrihetens formål er ikke å beskytte ytringer det verken kreves mot eller uavhengighet for å framsette, spesielt ikke ytringer som er i overensstemmelse med den etablerte oppfatning og ivaretar autoritetenes interesser.

Det andre aspektet gjelder bestemmelsens *status*. At retten til "Frimodige Ytringer" ble tatt inn i Grunnloven i 1814, innebærer en

- anerkjennelse av de frimodige ytringers betydning
- erkjennelse av de frimodige ytringers kontroversialitet

Grunnlovsbeskyttelse skulle gjøre det ekstra vanskelig å avskaffe bestemmelsen, hva de frimodige ytringer ellers kunne fristet framtidige "statsstyrelser" til å gjøre.

Det tredje aspektet gjelder bestemmelsens *opphav*. Den ble formulert av grunnlovsforsamlingen på Eidsvoll, dvs. av landets øverste myndighet, grunnleggerne av "statsstyrelsen" og derfor selv den fremste potensielle skyteskive for de frimodige ytringer.

Det fjerde aspektet er bestemmelsens *objekt*. Ytringsfrihet er en tillatelse som gis til "Enhver", det vil si til *mennesker*, ikke til ytringer. Den innebærer ingen godkjenning av ytringene som sådan, men av menneskenes rett til å ytre dem.

Til sammen tegner de fire aspektene et bilde av begrepet 'ytringsfrihet'. Det er et *anti-autoritært* begrep, en garanti om fritt leide til den som ytrer seg i strid med makthaveres interesser. Forsamlingen på Eidsvoll garanterte dette på vegne av "Statsstyrelsen" så vel som en "hvilkensomhelst anden Gjenstand".

Hva "Statsstyrelsen" angår, innebærer bestemmelsen at staten avstår fra å bruke makt til å kneble dem som er uenige i hvordan staten styres. Maktavståelsen er *frivillig* i den utstrekning utøverne av statsmakt slutter positivt opp om grunnlovsbestemmelsen - og *tvungen* i den utstrekning staten egentlig ser seg best tjent med å bruke makt til å hindre ytringer, men likevel anser seg forpliktet av Grunnloven til å la dette være.

Hva en "hvilkensomhelst anden Gjenstand" angår, innebærer bestemmelsen at staten garanterer fritt leide også til dem som ytrer seg i strid med *tredjeparts* interesser. Tredjepart må her være en hvilken som helst annen aktør, enn staten selv.

Forutsetningen for en slik garantis *nødvendighet*, er at tredjepart har makt til å hindre ytringen - på forhånd eller ved å true med sanksjoner i etterhånd - og makt til å sette sanksjoner ut i livet, om noen likevel velger å fremsette uønskede ytringer. Og forutsetningen for garantiens *troverdighet*, er at staten har makt til å hindre tredjeparts maktutøvelse mot den som ytrer seg, og at staten er villig til å bruke sin makt. Dette tilsier imidlertid også at det er mindre risiko forbundet med å fremsette frimodige ytringer om en "hvilkensomhelst anden Gjenstand" enn om "Statsstyrelsen", for i forhold til tredjepart kan den som vil ytre seg, påregne å ha statsmakten i ryggen.

Dette tilsier videre at ytringsfriheten ikke bare beskytter den som ytrer seg. Indirekte beskytter den makthaverne også - ikke mot ubehagelige ytringer, men mot deres naturlige tilbøyelighet til å ville utøve makt, ville sikre sine interesser ved å sensurere eller true med sanksjoner. I et demokratisk system, der de styrende risikerer å bli skiftet ut, hindrer ytringsfriheten makthaverne

fra å gjennomføre tiltak som ellers kunne rammet dem selv den dagen rollene er byttet om, og de tidligere makthavere er i opposisjon.

Også trusselen om etterfølgende sanksjoner er naturligvis en måte å forhindre ytringer, for er skaden først skjedd, tjener ikke straffen noe formål ut over å hevne seg på den som ved ytringen har bidratt til å redusere ens makt. Den informasjon og de synspunkter mottakerne av ytringene en gang har tilegnet seg, kan ikke viskes ut igjen. Dette tilsier at Ytringsfrihetskommisjonen tar feil, når den på side 166 i sin utredning hevder at det er en "grunnleggende forskjell på forhåndskontroll og etterfølgende ansvar", og at denne ikke kan "reduseres til et spørsmål av teknisk art". Hvorpå Kommisjonen trekker den konklusjon "at forhåndskontroll må oppfattes som en særlig uheldig form for sanksjon mot ytringer". For makthavere er dette kun et spørsmål om hva som mest effektivt hindrer uønskede ytringer fra å bli fremmet. Omkostningene for makthaverne kan være størst ved forhåndskontroll eller sensur - fordi direkte maktbruk virker spesielt provoserende og derfor egger til motstand, og fordi sensur "særlig har vært brukt og brukes av repressive eller intolerante regimer" (s. 165) og derfor har lav demokratisk legitimitet. Følgelig vil makthavernes gevinst være størst om de kan oppnå det samme ved å true med det "etterfølgende ansvar".

Dette medfører imidlertid at ytringsfriheten kan bli større i et system der sensur er makthavernes eneste mulighet til å hindre ytringer, enn i et system der det kanskje ikke er sensur i det hele tatt, men der trusselen om etterfølgende sanksjoner fører til selvsensur. Også Kommisjonen er inne på den mulighet at ytringsfriheten kan være større ved fullstendig forhåndskontroll (s. 165), og den er ikke fremmed for at "ytteren kan foretrekke den ansvarsfrie forhåndskontroll for å unngå den risiko som ligger i frihet under ansvar" (s. 166). Hvis belastningen ved sensur er så stor at makthaverne avstår fra å bruke dette maktmiddelet, eller de av den grunn reduserer bruken til en formalitet, er det imidlertid enda større sikkerhet for at ytringsfriheten blir større i et system med *formell sensur*, enn i et system med *reell selvsensur*.

Ytringsfrihetskommisjonen sier i utredningens kapittel 3.1:

"Det er *autoritetsvernet* som først og fremst har stått i veien for ytringsfriheten gjennom historien" (s. 37)

Dette autoritetsvernet ble brutt i 1814 av Grunnlovens § 100, som ga enhver tillatelse til å fremme frimodige ytringer om "Statsstyrelsen og hvilken-somhelst anden Gjenstand".

Ytringsfriheten er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for demokrati, i stater så vel som i andre organisasjoner og systemer. Et grunnleggende kjennetegn ved demokratiet er at retten til opposisjon er institusjonalisert, og retten institusjonaliseres ved at det er ytringsfrihet. Retten til opposisjon synes mer fundamental for demokratiet, enn retten til å sette folk i gapestokken. Det kan og vil være opposisjon også i systemer uten ytringsfrihet, men i slike system vil opposisjonen ikke være institusjonalisert.

I sin bok om politisk opposisjon i vestlige demokratier skiller Robert A. Dahl mellom tre milepæler i framveksten av demokratiske institusjoner (Dahl 1966):

- Først retten til å delta i makthavernes beslutninger ved å avgi stemme
- Deretter retten til å bli representert
- Til slutt retten til å organisere en opposisjon mot makthaverne og appellere for stemmer mot dem ved valg og i parlamentet

Det er særlig for retten til å organisere en opposisjon, med det formål å kaste de makthavere som garanterer ytringsfriheten, at ytringsfriheten er en av de "politiske institusjoner" som er nødvendige for "demokrati i stor målestokk":
Borgerne må ha

"ret til at uttrykke sig uden fare for straf om politiske emner i bred forstand, herunder også kritik af de valgte repræsentanter, regeringen, det socio-økonomiske system og den herskende ideologi"

sier Robert A. Dahl i boken *Om demokrati* (Dahl 2000:70).

Det er ikke nødvendig å garantere fritt leide for ytringer som er i samsvar med makthavernes interesser.

Også Ytringsfrihetskommisjonen er opptatt av sammenhengen mellom ytringsfrihet og institusjonalisert opposisjon. Som ved autonomiprinsippet synes imidlertid saken å bli snudd på hodet: Kommisjonen ser ikke ytringsfrihet som forutsetning for institusjonalisering av en opposisjon, men institusjonalisering av en opposisjon som en forutsetning for ytringsfrihet.

Således sier den om *vitenskapelige ytringer* at forutsetningen for den dialektiske prosess fram mot sannheten er et system der påstander "prøves

og motsies, det vil si at det er en institusjonalisert opposisjon og kritikk” (s. 29). Med det ”institusjonelle vern for vitenskapelige ytringer” forstår Kommisjonen de institusjoner samfunnet har etablert for vitenskapelige virksomhet: ”Vitenskapen ble tidlig et slikt moderne, utdifferensiert felt, det vil si at vitenskapen fikk enn autonomi og dermed en frihet til å institusjonalisere seg i egne institusjoner og egne fora betalt av det offentlige, og med egne normer for hvordan man skulle kommunisere for at bedre innsikt skulle nås” (s. sted).

Når det gjelder *politiske ytringer*, sier Kommisjonen at disse ofte vil ligne de vitenskapelige i den forstand at de vil inneholde begrunnede argumenter for en påstand. Den politiske meningsutveksling vil imidlertid også inneholde ”symbolske markeringer, agiterende ytringer”, appeller til ”følelser og fantasi så vel som til fornuft. Alt dette er legitimt og nødvendig for den politiske meningsutveksling”, medgir Kommisjonen, men legger til at ”akkurat som for den argumentative ytring, må denne type agiterende eller appellerende ytringer søke sin legitimitet i en institusjonalisert opposisjon” (s. 30). Kommisjonen påpeker også at lik vitenskapen synes politikken å ha gjennomgått en utdifferensiering der den har fått ”sine egne ytrings- og argumentasjonsformer spesifikke nettopp for politikken” (s. sted).

Det kan synes som om Ytringsfrihetskommisjonen beskriver vitenskapen og politikken som to systemer der institusjonalisering av opposisjon har brakt ytringsfriheten under kontroll. Institusjonaliseringen gir løfte om fritt leide for dem som ytrer seg i samsvar med de aksepterte spilleregler for opposisjonell virksomhet. De som bryter reglene og ytrer seg *utenfor* den institusjonelle ramme, kan ikke påregne slikt vern. Institusjonaliseringen av opposisjon blir dermed ytringsfrihetens gyldne bur. I stedet for at ytringsfriheten etablerer friheten til opposisjon, blir opposisjonens rammer også ytringsfrihetens grenser.

Trusler mot og misbruk av ytringsfriheten

Når Ytringsfrihetskommisjonen sier at det i dag er "ingen krise med hensyn til innskrenkninger i, eller misbruk av, ytringsfriheten", indikerer den at målet er enn aristotelisk gylden middelvei der det verken er "for lite" eller "for mye" ytringsfrihet. For å kunne estimere hvor nær den optimale ytringsfrihet vi befinner oss, samt finne ut om det eventuelle avvik er på minus- eller plussiden, må vi ha klart for oss hva som kan *true* ytringsfriheten og hva som vil være *misbruk* av den. Det siste vil også kunne true ytringsfriheten i et kausalt "loop", men da i den forstand at misbruk vil være et påskudd til å innskrenke friheten.

Utgangspunktet må være at ytringsfriheten angår maktforholdet mellom tre parter:

- Den som ytrer seg
- Den som har makt til å hindre ytringen
- Det *publikum* som ytringen gjøres tilgjengelig overfor

dvs. "opinionen" eller den aktuelle "offentlighet". Også en fjerde part kan være involvert:

- Gjenstanden for ytringen

fortrinnsvis en part den går ut over, siden hindring av ytringen er en aktuell problemstilling. Med mindre gjenstanden for ytringen også har makt til å hindre den, vil denne parten imidlertid stå i et *avmactsforhold* til den som ytrer seg, og i et *avhengighetsforhold* til den som kan hindre ytringen eller sanksjonere at den har falt.

I et demokrati må ytringsfriheten nødvendigvis omfatte retten til å ytre seg i den hensikt å vinne tilslutning for tanker og idéer. Jo større publikum for ytringen, desto større er ytringsfrihetens verdi. Her har medielovgiverne i Norge skapt seg et dilemma ved å lage en lov om medieeierskap og opprette et Eierskapstilsyn for mediene. I "Retningslinjer for inngrep etter lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting" (Eierskapstilsynet 1999) blir det vist til at

"formålet med medieeierskapsloven er å forhindre eierkonsentrasjoner som kan medføre en fare for mangfoldet i media og derigjennom de reelle ytringsmuligheter. Medieeierskapsloven skal sikre at mediebrukere har faktisk tilgang til alternative

informasjonskilder og –kanaler. Formålet med loven er dermed å beskytte ytringsfriheten i vid forstand”.

For å realisere dette, har lovgiverne satt terskelverdier for hvor stor andel av publikum medieeiere skal ha lov til å ha. For aviseiernes vedkommende er grensen satt ved 20% av det nasjonale dagspresseopplag (33% ifølge forarbeidene og retningslinjene).

Disse terskelverdier rammer imidlertid ikke bare medieeierne. De rammer også mediebrukere som ytrer seg via mediene. En bivirkning av den åpenbare intensjonen om å maksimere antall muligheter for å ytre seg, er således at hver enkelt ytring får et relativt mindre publikum. Ytringsfriheten blir kanskje mer demokratisk fordelt, men samtidig blir den mindre verd.

Omfatter ytringsfriheten kun retten til å ytre seg fritt overfor makthaverne i et lukket rom, vil et gjennombrudd for ens tanker og idéer være avhengig av at de sittende makthavere lar seg overbevise. Den alternative veien til et positivt utfall – å skifte makthaverne ut – er da ikke farbar: Det er ikke mulig, annet enn ved revolusjon, å organisere en opposisjon for å kaste dem.

I et opplyst enevelde vil makthaverne vedstå seg et løfte om fritt leide for ”Frimodige Ytringer” fremmet i det lukkede rom, og dermed skaffe seg informasjon av betydning for å styre landet. I et mindre opplyst enevelde kan det hende de opposisjonelle vil avstå fra å ytre seg overfor makthaverne - hvilket kan medføre at de som har makt til å hindre ytringer, i stedet vil bruke makt (tortur etc) for å få dem fram.

Også Ytringsfrihetskommissjonen legger til grunn at ytringsfriheten gjelder for ytringer framsatt i ”det offentlige rom”, og tillegger det ”prinsipielle skille mellom ytringer i det offentlige rom versus private ytringer” så stor betydning at ikke bare bør det opprettholdes, men også ”tydeliggjøres”. Det er selve skillet mellom det offentlige og private rom som konstituerer ytringsfriheten, sier Kommisjonen. Dens begrunnelse for dette er imidlertid tilnærmet den motsatte av den som ovenfor er antydnet:

Begrunnelsen er *ikke* at ytringer i det offentlige rom har et særskilt krav på vern. Begrunnelsen er at ytringer i det *private* rom har et særskilt krav på vern, for ellers har vi en totalitær stat der det offentlige har kontroll også med privatlivet

Vern oppnår ytringer i den private sfære fordi den er ”en frihetssfære i den forstand at den i omfattende grad er *beskyttet mot reguleringer* og inngrep fra det offentlige”. Dertil er, og bør den være, ”en frihetssfære også i den

forstand at den er beskyttet mot innsyn så vel fra det offentlige som fra offentlige myndigheter” (s. 27).

Ytringsfrihetens syn på ytringer fremsatt i det private og det offentlige og rom, blir dermed som følger:

- I den private sfære er ytringsfriheten total, og slik bør det være.
- I den offentlige sfære, derimot, er ytringsfriheten underlagt regulering og inngrep fra myndighetene – og slik bør det også være.

Kommisjonens bekymring gjelder derfor tendensene til å *bryte ned* skillet mellom den offentlige og private sfære

- *ufrivillig* når mediene offentliggjør forhold fra privatsfæren uten privatpersonenes positive medvirkning
- *frivillig* når nye medier som Internett blir en direkte og usensurert kanal fra privatsfæren til offentligheten

Kommisjonen ser med uro på Internett som fristat for usensurerte ytringer:

”Mens det meste av det som nådde ut til det offentlige rom tidligere hadde gått gjennom en ansvarlig - her i betydningen trent - redaktørs hender, blir innehaverne av hjemmesider sine egne redaktører” (s. 184-85),

og ville sikkert hilst velkommen Nettnemnda som "overredaktør". Nettnemnda ble etablert høsten 2001 etter initiativ fra IKT-næringens hovedorganisasjon, og har møtte betydelig skepsis fra den organisasjon som minst av alt ønsker seg "overredaktører", Norsk Redaktørforening (Jf. Michalsen 2001).

Det sier seg selv at ytringsfrihet i den private sfære er vesentlig mindre farlig for samfunnets makthavere, enn ytringsfrihet i det offentlige rom. Det koster derfor makthaverne lite å tillate full ytringsfrihet i denne sfæren, som det til overmål også er meget vanskelig å kontrollere. Er det ingen ytringsfrihet i det offentlige rom, må imidlertid de opposisjonelle ty til den nest beste løsning, private ytringer, om de vil forsøke å organisere seg. I et slikt samfunn vil makthaverne ikke tillate ytringsfrihet i den private sfære heller, og de ytringer som likevel faller, vil de søke å få kjennskap til. Deres løsning vil være å bygge opp en angiverstat, slik Den tyske demokratiske republikk viste seg å være.

Trusler

Trusselen mot ytringsfriheten er at den kan bli utsatt for innskrenkninger - at det blir mindre av den. Både i privat og offentlig sfære må trusselen nødvendigvis komme fra noen som har *makt til å hindre ytringer*. Om den private sfære skriver Ytringsfrihetskommisjonen at "om de offentlige sanksjoner mangler .. kan de sosiale være desto kraftigere. I privatsfærens tetthet blir menneskene utlevert til hverandre. Man snakker om 'intimitetstyraniet'" (s. 27). Også i den offentlige sfære kan imidlertid forventningen om sosiale sanksjoner være den trussel som fører til avholdenhet fra å ytre seg. Typiske sanksjoner for ikke å ha korrekte oppfatninger, er en mur av taushet, utfrysning og isolasjon.

Ytringsfrihetskommisjonen tar opp dette i en annen sammenheng. I kapittel 4.3.3 "Ytringsmot og sosiale sanksjoner" problematiserer den *konformitetspresset*, og stiller seg ikke fremmed for at "Norge står overfor et spesielt problem her", siden vårt samfunn er så "egalitært og konsensuspreget". Mer enn andre land trenger vi derfor dem "som gjør det til en dyd å utfordre den alminnelige mening", samt "redaktører med sans for denne type innspill" (s. 67-68).

Forutsetningen for ytringer i den offentlige sfære, er adgang til det Kommisjonen kaller "kanalene ut til det offentlige rom", eller mediene i vid forstand (s. 28, jf. kapittel 4.2.3). Mediesystemet blir imidlertid ikke sett på som en arena for maksimering av ytringsfriheten, men som en arena der ytringsfriheten reguleres og bringes under kontroll:

"Det sier seg selv at alle kan ikke informere eller diskutere med alle. Det anarki eller den kakofoni som da vil oppstå, vil true friheten like mye som totalitær kontroll. For at man skal kunne informere seg på en rimelig god måte og for at den offentlige samtale skal tjene bruken av den felles fornuft, utviklingen av det myndige menneske og den demokratiske prosess, kreves det et velstrukturert institusjonelt system" (s. 28).

Kommisjonens argumentasjon minner her om den som førte til the Dill-White Radio Act i USA i 1927 og til innføringen av kringkastingsmonopol i de fleste europeiske land omtrent på samme tid. Den gang ble det imidlertid gitt en *teknisk* begrunnelse for å regulere "adgangen til det offentlige rom". Det som førte til "anarki og kakofoni" var at flere radiostasjoner brukte samme frekvens samtidig, slik at ingen kom til orde.

Kommisjonen gir en *sosial* begrunnelse for å regulere adgangen til offentligheten, et forsvar for massekommunikasjonens tradisjonelle form, der de *få* kommuniserer med de *mange* om *noe*. Begrunnelsen er at hvis *alle* får lov til å kommunisere med *alle* om *alt*, oppstår det forvirring og kaos i hodene deres.

Ikke til å undres derfor, at Kommisjonen bekymrer seg over den ytringsfrihet som Internett har ført med seg. Internett realiserer imidlertid en drøm som har eksistert siden den elektroniske massekommunikasjonens barndom, jf. Bertolt Brechts radioteori, også den fra 1927:

"For å finne fram til det positive ved radioen: Jeg foreslår at vi omdanner den fra et distribusjonsapparat til et kommunikasjonsapparat. Radioen ville være det mest storartede kommunikasjonsapparat i det offentlige liv, et veldig kanalsystem, det vil si, den ville være det hvis den var i stand til ikke bare å sende men også å motta, altså ikke bare til å få tilhøreren til å høre men også å snakke, og ikke bare å isolere ham, men å sette seg i forbindelse med ham. Radioen måtte etter dette oppgi sin leverandør- posisjon og organisere tilhøreren som leverandør" (Brecht 1927 i Dahl 1973).

Avgjørende for ytringsfriheten kan være hvor samlet eller splittet makthaverne er i synet på ønskverdigheten av å hindre ytringer. Ytringsfriheten er i så fall størst der makthaverne er splittet i synet på hva som er akseptabelt. Det kan være selve ytringen som splitter makthaverne ("splitt og hersk"), men den kan også falle i et samfunn eller på et område der det er sterkt motstridende oppfatninger av hva det er tillatt å mene. Dette øker sjansene for å slippe til, så vel som for å ytre seg ustraffet.

Omvendt vil det være det minst ytringsfrihet der makthaverne er enige om hva som er uakseptable ytringer. Det kan være selve ytringen som forener makthaverne også ("samling mot en felles fiende"), men sannsynligheten for konsensus om ytringen øker jo mindre konflikt det er om andre forhold makthaverne imellom. Til gjengjeld kan det være konflikt mellom makthaverne og folket - de uten makt - i synet på hva det bør være tillatt å ytre, slik tilfellet vil være i et diktatur uten ytringsfrihet. I et demokrati, derimot, vil konsensus mellom makthaverne gjenspeile en enighet i folket om hva det er tillatt å mene. For det store flertall vil da mangel på ytringsfrihet ikke bli oppfattet som et savn. Sjenert av den manglende ytringsfriheten blir kun det mindretall som "ikke kan innordne seg".

Et demokrati med høy grad av konsensus stiller derfor ytringsfriheten makthaverne overfor et dilemma. Det enkleste vil være å forby eller straffe ytringer under henvisning til at dette er folkets vilje - et argument det er vanskelig å motsi i et folkestyre. Det motsatte valg, å forsvare ytringsfriheten, kan for makthaverne bety å måtte gå mot så vel sine egne som folkeflertallets interesser. Deres dilemma vil være å skulle beskytte den som ytrer seg, mot en rasende mobb, slik at deres meningsmotstandere får en sjanse til å vinne "mobben", eller publikum, for seg og mot makthaverne selv.

Da Kagge Forlag for en tid siden utga "romanen som ble kapitalismens filosofi", Ayn Rands "De som beveger verden" ("Atlas shrugged") fra 1957, uttalte forleggeren at boken ville være vanskelig å gi ut i det sosialdemokratiske Norge på femtitallet (Aftenposten 11.2.01). Hvis hensynet til ytringsfriheten veide tungt, burde imidlertid arbeiderparti-regjeringen heller tilskyndet at boken kom ut, fortrinnsvis på arbeiderbevegelsens eget Tiden Norsk Forlag.

Eksemplet tilsier for øvrig at ytringsfriheten var mindre i Arbeiderpartiets velmaktsdager, enn nå som vi regjeres av koalisjoner og svake mindretallsregjeringer. Ytringsfrihetskommisjonen indikerer det samme når den minner oss om "den hønsvaldske parlamentarisme" og beslutninger tatt ved at "noen har snakket sammen" (s. 24). På den annen side er det blitt hevdet at dette la grunnlaget for en tid der vi alle er blitt sosialdemokrater. I så fall er det i dag om mulig enda bredere konsensus om hva som er (u)akseptable ytringer i Norge. Det er grunn til å minne om alpinisten som for få år siden ble tvunget av mediene til å "be Norge om unnskyldning" for sine ekstremistiske oppfatninger, fordi han etter mange års reising og opphold i utlandet kom i skade for å ytre at ikke alt ved fedrelandet framsto som like perfekt.

Misbruk

Med begrepet '*misbruk*' av ytringsfriheten søker vi å fange inn trusselens rake motsetning:

- Mens trusselen er rettet mot *andres* ytringer, er misbrukeren en som *selv* ytrer seg
- Mens trusselen har *makt* som *forutsetning*, har misbruket *avmakt* som *konsekvens*

Den som kommer i en avmaktssituasjon, vil være avhengig av andre for å oppnå beskyttelse - og det som gir beskyttelse, er trusler som innskrenker ytringsfriheten.

Ytringsfrihetskommisjonen gjennomgår i kapittel 6 en liste på 11 hensyn som medfører at ytringer som er i strid med dem, havner utenfor "ytringsfrihetens grenser". Listen er hentet fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), og omfatter to hensyn som sies å være individuelle (vern av andres omdømme og rettigheter), og ni som sies å være offentlige (hensynet til den nasjonale sikkerhet, den territoriale integritet, den offentlige sikkerhet, den offentlige orden, kriminalitet, helse, moral, fortrolige opplysninger, domstolenes autoritet og upartiskhet). Kommisjonen gir ikke noen felles begrunnelse for "ytringsfrihetens grenser" ut over at her finnes det en internasjonal konvensjon som Norge har gitt sin tilslutning til. Det gjenstår derfor kun å operasjonalisere denne for norske formål. Særlig er kommisjonen opptatt av hvor godt en del eksisterende norsk lovgivning harmonerer med EMK, og fenomen som blasfemi, forbudet mot politisk reklame i TV, forbudet mot reklame for tobakk og alkohol, rasismeparagrafen, samt reguleringene av pornografi og grove voldskildringer blir viet inngående oppmerksomhet.

De 11 hensynene har imidlertid mer til felles enn å bli omtalt i EMK, artikkel 10, 2. ledd. De omhandler alle situasjoner der den som ytrer seg, har *makten*, og der den som er objekt for eller mottaker av ytringen, havner i en *avmaktssituasjon* som følge av den. Det kan være staten selv som bringes i avmakt, fordi ytringen kan svekke forsvarsviljen, eller forsvarsevnen hvis den gir en fiende tilgang til fortrolige opplysninger. Typisk nok vil toleransen for slike ytringer være omvendt proporsjonal med alvorret i trusselen. Situasjonen var svært alvorlig for Norge i 1940 da Hamsun oppfordret nordmenn til å kaste børser og gå hjem, mindre alvorlig for USA i 1960-årene, selv om den hjemlige motstanden svekket evnen til å vinne krigen langt der borte i Vietnam. USA sto ikke i fare for å bli invadert. De første uker og måneder etter 11. september 2001, da USA for første gang siden Pearl Harbor ble utsatt for et angrep, har det derimot vært full oppslutning i den amerikanske offentlighet om å gå til krig for å bekjempe terrorismen i verden. De som måtte ha innvendinger mot bombingene av den fattige middelalderstaten Afghanistan, blir enten nektet å ytre seg, eller de velger selvsensur av frykt for sanksjonene.

Omvendt skal det mye til før det oppfattes som misbruk av ytringsfriheten om

- underordnede kritiserer overordnede
- elever kritiserer lærere
- forbrukere kritiserer produsenter
- innvandrere kritiserer innfødte
- fargede kritiserer hvite
- homofile kritiserer heterofile

for i alle disse situasjonene er det den antatt svakeste part som ytrer seg mot den antatt sterkeste part i parforholdet. Typisk nok vil den som rammes av slike ytringer, søke å *stakkarsliggjøre* seg selv for å oppnå sympati. Dette skjedde f.eks. under pornoaksjonen for noen år siden. Når vi husker den som kontroversiell, er det kanskje fordi den omfattet brenning av trykt skrift, en ytringsform mange assosierte med nazistenes bokbål i Tyskland på 1930-tallet. Oppmuntret av dette kunne den angrepne part hevde at det slett ikke var den kynisk profittjagende pornoindustrien som ble rammet av de flammende pornobål - det var den lille kiosken på hjørnet som ble ruinert på denne måten. Formålet var naturligvis å snu maktforholdet, gjøre kvinneaktivistene mektige og pornohandleren til det avmektige offer for deres raseri, med tilhørende krav på beskyttelse fra samfunnets side.

EMK beskytter forbrytelsenes ofre mot de kriminelle - og de siktede mot urettferdige domstoler. Hvem som her er den svake og avmektige part, vil jo avhenge av om ytringen faller *før* den kriminelle handling, eller *etter* at en arrestasjon har funnet sted. EMK beskytter også ungdom mot fristelsen til å røyke tobakk, alkoholikeren mot trangen til å kjøpe en flaske til, kvinner mot å bli behandlet som ofrene i pornografi, og fargede, homofile, muslimer osv. mot å bli utsatt for overgrep som følge av å tilhøre disse minoriteter.

Misbruk av ytringsfriheten er å benytte den til kommunikative overgrep mot parter som er ute av stand til å forsvare seg, eller som får svekket sitt forsvar i urimelig grad av ytringen. Ved slike maktforhold anses det for legitimt å innskrenke ytringsfriheten - slik det offentlige i en demokratisk velferdsstat også på andre områder vil beskytte den som ikke klarer seg selv fordi ressursene er for små eller overmakten for stor.

Mediene, trusler og misbruk

Historisk har den største trusselen mot ytringsfriheten kommet fra offentlige myndigheter. Målet for ytringsfrihetens forkjempere har derfor vært å redusere statens makt til å forhåndssensurere eller ettersanksjonere ytringer som er ubehagelige for staten selv. Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen er denne målsettingen imidlertid blitt mindre viktig, for med demokratiseringen av staten eksisterer ikke lenger det samme motsetningsforhold mellom styrende og styrte. Den demokratiske stat forutsettes å ville fremme ytringsfriheten, og det ut fra egeninteresse, for ytringsfriheten er en forutsetning for at staten forblir demokratisk. Derfor gjennomfører den aktivt "tiltak for å bygge ut infrastrukturen slik at vi kan få en fri og utvungen informasjon og meningsutveksling" (s. 64).

Kommisjonen påpeker imidlertid også at det fortsatt er noe tvetydig ved statens forhold til ytringsfriheten. Denne tvetydigheten kommer fram gjennom "stadig nye uttrykk for det offentliges paternalistiske bekymringer og kontrollbehov" (s. sted). Det er med andre ord ennå en tendens til at det offentlige vet best hva som er i folkets egentlige interesse. Fra dette er veien kort til å hevde at det er i folkets interesse når staten beskytter seg selv mot ytringer også, for staten er jo blitt folkets eiendom. Ved å fjerne ytringsfriheten igjen vil imidlertid den demokratiske stat kutte sin forbindelse med folket og avskaffe demokratiet. Den konstante trusselen om dette – at den folkevalgte ledelse kan ta makten fra folket – er naturligvis grunnen til at ytringsfrihet overfor statsmaktene, rett til å ytre seg i strid med deres interesser, er en nødvendighet også etter innføringen av demokrati. All makt korrupperer, derfor må makthavere holdes under konstant press.

Ytringsfrihetens formål er å kunne påvirke meningsdannelsen i det offentlige rom. Dette må derfor "være bygget opp, institusjonalisert og regulert for å fungere i overensstemmelse med hensynet til ytringsfriheten og til den offentlige samtale" sier kommisjonen (s. 51). Den viktigste av institusjonene som kontrollerer kanalene ut til det offentlige rom, er som tidligere nevnt mediesystemet (og - i en noe annen betydning - utdanningssystemet s. 55).

Kommisjonen påpeker også at mediene har en dobbeltrolle i forhold til offentligheten: De er både

"kanaler ut til offentligheten for dem som har noe å meddele, og de er selv aktører som meddeler seg til offentligheten" (s. 58).

Men bildet er mer kompliserte enn som så.

- Som arenaer er mediene "kanal ut til offentligheten" både for styrende og styrte, både for dem som har mer makt, og mindre makt, enn mediene selv
- Som aktører er mediene selv makthavere, agenter for andre makthavere - og i opposisjon til andre makthavere

Medienes strategiske posisjon som "kanal ut til offentligheten" gjør dem til en potensiell *trussel mot ytringsfriheten*, for rollen gir dem makt til å innskrenke andres ytringsfrihet. Ytringsfrihetskommisjonen kaller rollen for "*kanalvokter*". Den fremste av alle kanalvoktere er naturligvis *redaktøren*, og dette synes å volde kommisjonen hodebry, for "i prinsippet kunne man like gjerne snakke om en 'redaktørsensur' som en 'bladeiersensur'", men redaktøren utøver jo en "helt nødvendig funksjon" (s. 56). Kommisjonen søker derfor å etablere en forskjell mellom "å redigere og sensurere". Den ser imidlertid ingen annen mulighet for dette, enn å innføre et formalistisk skille: "Egentlig bør 'sensur'-begrepet forbeholdes den klassiske offentlige sensur ut fra politiske hensyn" (s. sted).

Det er i det hele påfallende hvordan kommisjonen strever med å forhindre at det skal hefte noe negativt ved redaktørens rolle, men her kan vi komme den til unnsetning. Verken redigering eller sensur er nødvendigvis negativt for *publikum*, i hvert fall ikke i et samfunn med stort informasjonsoverskudd og tilsvarende underskudd på oppmerksomhet. Mye medieforskning har dreid seg om informasjonskløftene som en fare for demokratiet (jf. f.eks. Omdahl 1988), og en måte å redusere kløften, er å fjerne det som er av lav kvalitet og liten relevans. Publikum kan også se seg tjent med at redaktøren hindrer *misbruk* av ytringsfriheten – spesielt ettersom publikum også omfatter de svake grupper som ellers ville blitt rammet av de kommunikative overgrep.

I et samfunn med stort konformitetspress er det ikke en gang sikkert at publikum ser seg tjent med offentliggjøring av *legitime* ytringer. På den annen side kan dette være ytringer samfunnets politiske makthavere, som ytringsfrihetens forsvarere, har et ansvar for å sikre at kommer fram. Hvis redaktøren har makt til å hindre ytringen, vil imidlertid de politiske makthavere ha ansvar uten makt. De kan ikke pålegge redaktører å trykke ytringen, for som redaktøren vil si, er "trykkefrihet ikke det samme som trykkeplikt".

Her synes det i så fall å foreligge en begrensning i statens garanti om at "Frimodige Ytringer" om en "hvilken som helst anden Gjenstand, er Enhver tilladte". Garantien gjelder kun mot sanksjoner fra tredjeparts side etter at ytringen er fremsatt, og gir ikke sikkerhet for at den faktisk vil bli fremsatt. Staten kan heller ikke forhindre at tredjepart blir utsatt for kriminalitet. Ved

kriminalitet så vel som ved fremsettelse av ubehagelige ytringer forbeholder staten seg imidlertid enerett til sanksjoner. Fallers statens dom ut til ytringsfrihetens fordel, skal dette ikke kunne overprøves av tredjepart, som i så fall tar loven i egne hender.

Om redigering og sensur ikke sjenerer publikum, er til gjengjeld begge deler like negative for *den som vil ytre seg*. I hvert fall hvis vi ser bort fra den positive effekten av at forsøk på ytringer returneres med krav om og forslag til forbedringer, for dette forutsetter at man før eller senere får slippe til - hvis man da ikke får det råd å avstå fra bestemte former for ytringer på grunn av manglende talent, eksempelvis til å være forfatter, forsker eller filmskaper.

For dem som blir stoppet i kontrollen, spiller det ingen rolle om aktiviteten kalles redigering eller sensur. Og "kanalvokterne" kontrollerer tilgangen til det offentlige rom både for styrende og styrte - som dermed begge er avhengige av "vokterne" for å kommunisere med hverandre.

Det er naturligvis minst omkostninger med å stenge kommunikasjonskanalen for de styrte, de som gjennomgående har mindre makt enn mediene selv, og som mediene ikke på annen måte er avhengige av for å realisere sine interesser. Undersøkelser har vist at det hovedsakelig er makteliten som ytrer seg i massemediene (Jf. f.eks. Olsen og Sætren 1980). Hvilket også tilsier at det som regel vil være enda mindre omkostninger ved å stenge kommunikasjonskanalen for publikum enn for annonsører, for de sistnevnte har større økonomisk makt over mediene.

Imidlertid kan det også være effektivt å stenge kanalen for de styrende, for dermed øker mediene sin makt på bekostning av dem som i utgangspunktet har enda mer makt. Det statueres et eksempel, og ved neste korsvei vil den utestengte makthaver være mer medgjørlig.

Når statsmakten ikke har søkt å komme ut av sitt avhengighetsforhold til mediene ved å etablere sine egen, usensurerte kommunikasjonskanal - eksempelvis fjernsynsreklame - må det ses i sammenheng med en allmen konkurransefrykt i det politiske miljø: Både regjering og opposisjon frykter at den annen part vil ha ressurser og talent til å utnytte denne kanalen *enda bedre*. Et "meget klart flertall" i Ytringsfrihetskommisjonen gikk for øvrig inn for oppheving av forbudet mot politisk reklame i fjernsyn (s. 141).

Uten slike kanaler har både styrende og styrte, regjering og opposisjon vært nødt til å lære seg teknikker for å komme forbi "kanalvokterne" og ut til offentligheten. Hvilke teknikker det dreier seg om, er utmerket beskrevet i

Gudmund Hernes' artikkel "Det medievriddede samfunn" (Hernes 1977), samt forskning og debatt i kjølvannet av dette arbeidet (jf. f.eks. Eide 1984, Eide og Rasmussen 1985, Hernes 1984 A og B, Hernes og Eide 1986, Olsen og Sætren 1980, Reinton 1984, Skjervheim 1985, Slaatta og Sæbø 1997, Slaatta 1999A og B). Den svenske medieforskeren Kent Asp har kalt fenomenet for "politikkens medialisering" (Asp 1990).

At det eksisterer frustrasjon over statsmaktens avhengighetsforhold til mediene kommer likevel tidvis til overflaten, og før spørsmålet om politisk TV-reklame kom på dagsordenen, ble tanken om en regjeringens avis luftet (Johansen 1979 A og B, Liseth 1979, Ramberg 1979, Olsen og Sætren 1980). Når det gjelder politisk reklame i fjernsynet, synes partienes motstand mot denne "ytring til besvær" (Holøyen 2000) å være på glid - ikke minst fordi det viktigste motstanderpartiet, Arbeiderpartiet, demonstrerte tydelig begeistring for det politikerstyrte fjernsynsformidlede budskap i sin boardskampanje foran stortingsvalget 2001 (Dahl 2001).

Det kan framføres gode argumenter for at mediene ikke bør være "mikrofonstativ" for samfunnets makthavere. Imidlertid kan det også framføres gode argumenter for at de som styrer landet, må kunne kommunisere med folket uten å bli avbrutt, motsagt eller få sine uttalelser forvrengte. Ett av de gode argumentene for dette er den mistillit og politikerforakt som kan oppstå, når mediens bidrag til kommunikasjonen er å avsløre politikerne som løgnere. Ytringsfrihetskommisjonen advarer mot forfall til en "avsløringsideologi", der man "ut fra en 'mistankens hermeneutikk' forutsetter at det i de fleste saksforhold er noe snusk eller dårlige motiver eller lignende" (s. 60).

Medienes strategiske posisjon gjør dem ikke bare til den største potensielle *trussel* mot ytringsfriheten – de har også best forutsetninger for å *misbruke* friheten. Dette fordi mediene ikke bare er kanaler for andre, men selv er "aktører som meddeler seg til offentligheten". Mediene vil også være den *eneste* aktøren som ikke er underlagt forhåndssensur, idet alle andre aktører sensureres (eller "redigeres") av mediene, mens mediene ikke sensureres av noen (at mediene sensurerer sine egne medarbeideres arbeider - refuserer artikler etc. - rokker ikke ved dette). "Ingen vokter vokterne". Som alle andre risikerer de riktignok sanksjoner i etterhånd, men er de villige til å ta risikoen, kan ingen hindre mediene fra å publisere.

Medienes dobbeltrolle gjør dem selv til makthavere i firedobbel forstand:

- 1) De kan hindre andre fra å ytre seg, og således
 - a) forsvare folket mot samfunnets makthavere
 - b) forsvare samfunnets makthavere mot folket
- 2) De kan selv ytre seg, og således
 - a) angripe makthaverne
 - b) angripe folket

Det er særlig hvis de forsvarer samfunnets makthavere mot folket, at vi vil se på det som en *innskrenkning* av ytringsfriheten.

Og det er bare hvis de angriper deler av folket - svake minoriteter - at vi vil se det som *misbruk* av ytringsfriheten.

Ytringsfrihetskommisjonen tenker seg mediesystemet som en "public service"-institusjon for "åpen informasjonstilgang og fri meningsutveksling" (s. 55). Den ser *medienes uavhengighet* som en forutsetning for at systemet skal kunne ivareta en slik funksjon. Den statlige trusselen mot uavhengigheten er i hovedsak nedkjempet. Fram i lyset trer i stedet to grupper av "private" makthavere hvis maktutøvelse tidligere fant sted i skyggen av statens sensur (s. 63).

- Den ene gruppen er massemedienes *eiere* "med sine økonomiske krav"
- Den andre gruppen er massemedienes *kilder* "med sine økonomiske sanksjoner, men også med mer diffuse sanksjoner gjennom nettverk og påvirkning".

Men det er ikke noe nytt at "trusselen mot ytringsfriheten kommer like meget fra den private makt som fra den offentlige. Det er blitt klarere i dag, men har egentlig alltid vært tilfelle" (s. 64).

La oss først se på Kommisjonens påstand om *eierne* som en trussel mot mediernes uavhengighet. I utgangspunktet kan denne tolkes på to måter:

- 1) Eierne truer mediernes uavhengighet av *hverandre*
- 2) Eierne truer mediernes uavhengighet av *eierne selv*

Medienes uavhengighet av *hverandre* kan være truet når flere medier får samme eier. Kjeder og konserndannelser er typiske eksempler. Normalt vil konserndannelser imidlertid ikke gjøre mediene mer avhengige av hverandre, enn si medføre en asymmetri der ett eller noen av mediene i konsernet får kontroll, og de øvrige gjøres avhengige av dette eller disse. Det som vanligvis binder konsernet sammen, vil være forholdet til den felles eier. Følgelig vil den redaksjonelle uavhengighet ikke være truet av de øvrige mediene i konsernet, men eventuelt av eierne, jf. punkt 2 ovenfor. Dvs. eventuell avhengighet vil være vertikal og indirekte, ikke horisontal og direkte mediene imellom.

Kun i de tilfeller der konsernet består av mor- og datterselskap, eksempelvis en regionavis som etablerer eller kjøper opp lokalaviser innenfor sitt nedslagsfelt, vil det være aktuelt med redaksjonell integrasjon og redusert autonomi for datterselskapene. Ved en slik organisering kan imidlertid også det overordnede redaktøransvaret ligge i morselskapet. Et ekstremt eksempel på dette er for øvrig NRKs system med distriktskontorer. De er satellitter med selvstendig ansvar for dekningsområdet sine, men samtidig fullstendig integrerte i NRKs produksjonssystem, sendeplan og redaksjonelle ansvarspyramide.

Ytringsfrihetskommisjonen er opptatt av eierkonsentrasjonen i mediene, og slutter seg til eierskapsutvalgets konklusjon om at dette utgjør "en trussel mot ytringsfriheten idet den vil undergrave det helt essensielle mangfold som bør karakterisere den offentlige kommunikasjon" (s. 64, jf. NOU 1995:3). Det er imidlertid ikke mediernes økte avhengighet av hverandre som anses for en trussel, men det forhold at eierne øker sin makt ved å legge flere medier under seg. Den horisontale kontakt mellom mediene, basert på redaktørplakaten og de journalistiske profesjonsnormer, synes tvert om å bli oppfattet som en positiv motvekt mot den vertikale eiermakt. Selv om profesjonaliseringen skulle medføre journalistisk konvergens på tvers av eierskap, dvs. det utvikler seg en felles journalistisk forståelse av hva mediene bør inneholde (jf. Rolland 2001, 2002B). Når Kommisjonen advarer mot "journalismen" (s. 59ff), er det ut fra frykt for at "avsløringsopdraget" skal bli tatt for alvorlig.

Eierkonsentrasjon på nasjonalt nivå kan imidlertid være et middel til å opprettholde konkurranse lokalt. Dette vil være tilfelle hvis for eksempel et nasjonalt aviskonsern går inn på eiersiden i den lokale nr. 2-avisen og hindrer at den bukkes under. Det er grunn til å spørre Kommisjonen om hva den da vil anse for mest bekymringsfullt – at det dermed oppstår nasjonal eierkonsentrasjon, eller om det i stedet oppsto nok et lokalt avismonopol (Om utviklingen mot lokale avismonopol, se Østbye 1997 og 2000, Rolland

2002A). Slik Kommisjonen argumenterer, er det mye som tyder på at den ville foretrukket monopolet. "Public service", som er Kommisjonens medieideal - "pluralisme innenfra" - er jo et konsept utviklet for å legitimere det offentlige kringkastingsmonopol. Dertil deler Kommisjonen frykten for "kommersialisering" av mediene (s. 64-65). Det er også en rekke undersøkelser som indikerer at monopol slett ikke behøver bety "enfold", men tvert om vil virke som et insitament til "indre mangfold" – i hvert fall hvis avisen tenker lønnsomhet, og ser at den med monopolet har fått sjansen til å skaffe seg et mer heterogent publikum (om effekter av markedskonsentrasjon, se for eksempel Dahl 1994, Roppen 1997, Rolland 2001).

Er det da slik å forstå at Kommisjonen frykter eierkonsentrasjon hvis dette fører til konkurranse, men ikke hvis det fører til monopol? I så fall inntar Kommisjonen et originalt standpunkt, for i mer enn hundre år har frykten for eierkonsentrasjon ensidig vært en frykt for monopolisering av mediemakt (jfr McQuail 1994). Hvis Kommisjonen imidlertid frykter monopoliseringen av mediemakt den også, skylder den oss en forklaring på hva som er galt med monopolet – og hva som er bra med konkurranse og kommersialisering.

Vi må videre undersøke påstanden om at medienes uavhengighet trues av *eierne selv*. Påstanden krever en situasjon der et motsetningsforhold mellom eier og medier faktisk kan oppstå, og forutsetningen for dette er at eier har ansatt noen til å gjøre jobben for seg (jf. diskusjonen s. 99 i utredningen). Problemstillingen er med andre ord ikke aktuell der eier/utgiver og medier/redaktør er samme aktør, der mediene eies av sine ansatte, eller de er selveiende.

Hvis det er grunnlag for konflikt, er det etter Kommisjonens oppfatning eieren, og ikke mediet, som vil være en trussel mot ytringsfriheten. Derfor er medienes uavhengighet fra eierne nødvendig.

Det er åpenbart at en eier kan true redaktørens ytringsfrihet. Like åpenbart som at en redaktør kan true journalistenes. Det siste bekymrer imidlertid ikke Kommisjonen, for som nevnt, anses redigering for å være en helt nødvendig funksjon, hvilket strengt tatt kun er tilfelle når det er overskudd av journalistiske produkter i forhold til spalteplass og sendetid.

Spørsmålet er hvem som er øverste redaksjonelle myndighet, av eieren og den ansatte redaktør. For straffeloven er dette likegyldig: "Ved redaktør av et blad eller tidsskrift forstås i dette kapittel den som treffer avgjørelse om skriftets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte" (§ 436). For Grunnloven derimot, er

det åpenbart *eier* (utgiver) som forutsettes å det siste ord i spørsmålet om utgivelse– formuleringen i §100 er som kjent at ”Trykkefrihed før finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, av hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller utgive”.

Det synes derfor ikke riktig, når Kommisjonen hevder at eiers kontroll med yringsfriheten tidligere var mindre synlig. Den var tvert i mot helt selvsagt. Utviklingen av et selvstendig redaktøryrke er en konsekvens av mediebedriftenes vekst etter 1814, med dertil hørende behov for arbeidsdeling og delegering av ansvar og myndighet. Sin første heltidsansatte redaktør fikk norsk presse først i 1841 (Eide 2000:79). Redaktørplakaten av 1953 mellom Norske Avisers Landsforbund (nå Mediebedriftenes Landsforening) og Norsk Redaktørforening er et forsøk på å regulere dette. Om forholdet mellom eier/utgiver og redaktør sier plakaten følgende:

"En redaktør forutsettes å dele sitt blads grunnsyn og formålsbestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme avisens meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med avisens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling" (sitert etter Ihlebæk 1977).

Plakaten gir redaktøren den for begge parter nødvendige handlefrihet i det daglige - innenfor rammer som fastsettes av eieren.

Kommisjonens prinsipielle oppfatning synes å være at redaktøren bør være fullstendig autonom i forhold til eieren. Den ideelle eier er en mesén som legger sin skjebne og sine penger i redaktørens hender uten å kreve noe til gjengjeld. Redaktøren kan da bruke sin egen yringsfrihet til å angripe eieren, og samtidig utnytte sin posisjon som "kanalvokter" til å nekte eieren å svare i sitt eget massemedium.

Det er ingen grunn til å betvile redaktørens iver etter å hegne om sin autonomi, og at de vil søke støtte hos kolleger, eksempelvis gjennom Norsk redaktørforening, hvis det blir nødvendig for dem å forsvare seg mot eierne. Enda sterkere vern vil redaktørene naturligvis ha om de kan mobilisere rettsapparatet mot styringsivrige eiere. Likevel må vi spørre om ansatte redaktører i praksis vil *ønske* å hevde sin autonomi i den utstrekning politikerne vil de skal gjøre det. Norske Avisers Landsforening - nå Mediebedriftenes Landsforening - har i sin høringsuttalelse om lovfestingen påpekt det i og for seg selvsagte at

"ingen ansvarlig redaktør kan leve med en dyptgående konflikt med sine eiere, sine medarbeidere eller sine omgivelser. Verken lov eller avtale kan legge opp til en slik tilstand" (NAL udatert).

Det er også verd å merke seg at Norsk redaktørforenings dempet sin iver etter autonomi med å foreslå at lovfesting av Redaktørplakaten ble vurdert i forbindelse med utredning av en medieansvarslov (NR 1999).

Knebling av eiers ytringsfrihet er tilsynelatende en effektiv måte å hindre at noen kjøper seg innflytelse i samfunnet ved å eie massemedier. En norsk Berlusconi med sitt Heia Italia-parti skal ikke kunne oppstå. At mediebasert innflytelse dermed vil bli forbeholdt redaktører, synes å spille mindre rolle.

Det er grunn til å spørre om hvorfor Kommisjonen ser nettopp redaktøren som en vokter av ytringsfriheten, og eieren som en trussel mot den. Begge er jo "mediemennesker" i en viss forstand, og selv om redaktøren er den som kan straffes for misbruk av ytringsfriheten, synes eieren å påta seg enda større risiko ved sitt medieengasjement. Når Kommisjonen ikke ser det slik, synes forklaringen å være forestillingen om "det myndige menneske". Som nevnt, stiller Kommisjonen bestemte kompetansekrav til dem som vil ytre seg. For å redigere andres ytringer stilles det åpenbart ytterligere krav, og disse er det kun profesjonelle redaktører som oppfyller - ikke eierne. Det er grunn til igjen å minne om Kommisjonens bekymring for Internett, der innholdet ikke har gått gjennom en "trenet" redaktørs hender.

Når Kommisjonen ser eierne som en trussel mot ytringsfriheten, er det fordi eierne presser fram en "kommersialisering" av mediene. Moderne medieeiere vil ikke stille

"krav til innholdet, hvilket ville ha vært i strid med anerkjente prinsipper for redaksjonell uavhengighet, men i form av krav til økonomisk avkastning. Redaktøren blir ikke bare ansvarlig for det som står, men også for at det selger" (s. 65).

Men Kommisjonen er også innforstått med at det ikke alltid har vært slik.

"Tradisjonelt var eierne mer interessert i det som kom til uttrykk i mediene enn i hva de tjente på dem. I dag er det iallfall en tendens til det motsatte" (s. sted).

Medieeierne kjenner seg åpenbart ikke helt igjen i denne formuleringen. I den ovenfor siterte høringsuttalelsen fra NAL (MBL) blir det påpekt at det

fortsatt finnes eiere som har ideelle motiver for sitt eierskap, og disse ønsker ikke å bli fratatt retten til å etablere og drive medier i overensstemmelse med disse motiver.

"Departementet later til å ha som utgangspunkt at medieeiere utelukkende har økonomiske lønnsomhetsmål for sitt eierskap, mens mediets grunnsyn blir ivaretatt av redaktøren og redaksjonen. Dette utgangspunktet er galt. Ulike grunnsyn finnes med ulik styrke i de ulike eiermiljøene i norsk presse. Eierne må selvsagt også ta kommersielle og finansielle hensyn når de legger opp rammene for mediet. I enkelte medier er de kommersielle hensynene sterke. I andre medier kommer det redaksjonelle grunnsynet tydeligere til uttrykk i det daglige arbeidet med nyheter og kommentarer" (NAL udatert).

Hva Kommisjonen ikke ser, er at hvis eiernes rolle har endret seg, kan også redaktørens rolle ha endret seg. Ikke minst kan rollen ha vært annerledes den gang de politiske partiene var aktive på eiersiden, mens avisens ledelse og ansatte også hadde arbeidsplassene sine å ta hensyn til. En redaktør som da syntes at eierne var for opptatt av å fremme egne og undertrykke andres synspunkter, kunne opponere mot dette på to måter. Han kunne appellere til ytringsfriheten, et ideal som tilsa at eierne burde bruke sin dyrekjøpte spalteplass til å svekke egen sak ved å la motparten komme til orde. Eller han kunne vise til konsekvensene av ikke å slippe andre til, at dette ville tvinge både motparten og leserne over til konkurrerende medier. I en tidsalder preget av "ytre pluralisme", der ytringsfriheten ble ivaretatt ved at hvert av partiene hadde sine egne medier, kunne det første være et svakt og det siste et sterkt argument for å tillate "indre pluralisme" også. Hvilket ganske sikkert var en medvirkende årsak til at noen medier begynte å vokse på andres bekostning.

Dette betyr imidlertid at hvis eier tidligere kun stilte "krav til innholdet", måtte det være redaktøren, samt den ansatte forretningsmessige ledelse, som tok ansvaret for "den økonomiske avkastning". Det betyr også at det var kravene til økonomisk avkastning som sikret ytringsfriheten, mens kravene til innholdet sperret for den. Det er ikke enkelt å forstå hvorfor forholdet skulle være omvendt i dag - at redaktøren med sin interesse for innholdet skulle være garantist for at også andres meninger kommer til uttrykk, mens eieren, som kun interesserer seg for avkastningen og ikke bryr seg om innholdet, skulle være en trussel mot dette.

I så fall må en spørre seg om hvorfor redaktørplakaten stiller et *krav* til redaktøren om å "ivareta ytringsfriheten og etter beste evne arbeide for det

som etter hans/hennes mening tjener samfunnet". Ivaretagelse av ytringsfriheten er jo ikke bare en rettighet redaktøren har i forhold til eier, men også en plikt eier kan konfrontere redaktøren med. F.eks. kan redaktøren komme til å ri sine egne kjepphester på en måte som er uforenlig så vel med medieforetakets økonomi som med ytringsfriheten, og da gir redaktørplakaten eier rett til å gripe inn. Det har også vært redaktører som har måttet gå fordi de etter eiernes oppfatning ikke har oppfylt dette kravet. For eksempel måtte Egil Sundar gå som redaktør av Aftenposten fordi eierne ikke aksepterte hans bruk av avisen til en privat kampanje for borgerlig samling. Martin Eides kommentar er at "det var på et vis eierne som her slo til lyd for prinsipper som er nedfelt i redaktørplakaten" (Eide 2000:224-225).

Kommisjonen siterer Trond Berg Eriksen, som i arbeidet "Næringsfrihet eller ytringsfrihet" hevder at kommersialiseringen kommer "i konflikt med elementære demokratiske forpliktelser" (Eriksen 1997). Det kan imidlertid hevdes at for mediasystemet er næringsfrihet og ytringsfrihet to sider av samme sak. Kommersialiseringen gir eierne et motiv for å delta i "meningenes frie marked" framfor å søke etter en samfunnsmakt de ikke er valgt av folket til å ha. Deres motiv vil være å trykke de argumenter som selger, og slik mediene dramatiserer virkeligheten, *selger motargumentene også* (Jfr. f.eks. Hernes 1984A og B, Hernes og Eide 1987).

Informasjon som produkt kjennetegnes ved høye utviklingskostnader (og tilsvarende høy risiko), samt lave eller ingen marginalkostnader. Det er også et konstant behov for nyskapning, for kundene behøver ikke kjøpe to ganger informasjon de allerede har fått. God medieøkonomi er derfor å utnytte interessen rundt produktene til å skape merverdi. Har mediene først fått hull på en byll - hvilket kan ha krevd betydelig journalistisk innsats og tilsvarende kostnader - koster det lite å konfrontere stadig nye intervjuobjekter med resultatene av satsingen. Dette betyr at uten ytringsfrihet vil medienes næringsfrihet være snevret inn – de får ikke selge salgbare argumenter. Medienes kommersielle logikk er derfor i en viss forstand som skapt for maksimering av ytringsfriheten. Men det er ytringsfrihet på medienes premisser, underlagt deres krav til dramaturgi. Hvilket også innebærer at hvis ingen frivillig tar til motmæle, vil mediene ikke gi seg før de har fått en til å gjøre det. De midler som da benyttes, antar gjerne karakter av utpressing. For intervjuobjektene dreier det seg da ikke om ytringsfrihet, men om *ytringstvang*.

Lik Trond Berg Eriksen bekymrer Kommisjonen seg for at kommersialiseringen vil medføre fortregning av "den hverdagslige meningsutveksling" til fordel for markedsføring, underholdning og fiksjon. På dette punkt blir den imidlertid ikke helt enig med seg selv om hva den mener. På den ene

siden hevder den at slik blir medietilbudet hvis det avgjøres av etterspørselen, for det eneste folk er villig til å betale for, er det som "appellerer til deres mindre gode instinkter, og underholder dem med pikanterier eller overdrivelser" (s. 65). Nå er det ikke markedet som avgjør NRKs programtilbud, men siden NRK har det suverent største publikum både for radio og fjernsyn, skulle dette tilsi at NRK vinner ved å "appellere til publikums mindre gode instinkter". Ikke alle vil være enige i en slik karakteristikkk av NRKs programtilbud. Her vil imidlertid Kommissjonen trolig vise til at "folk krever mer av dem som leder dem eller som informerer dem", enn det de viser "gjennom hva de betaler for", og at NRK oppfyller et slikt krav. Kommissjonen må i så fall mene at publikum vil *slutte* å se og høre på NRK hvis det blir frivillig å betale, at det benytter seg av NRKs tilbud kun fordi betalingen er ufrivillig og man vil ha noe igjen for lisenspengene. Da må man imidlertid kunne spørre om NRKs tilbud virkelig er det folk ønsker, eller om ikke betalingsviljen måler dette bedre.

På den andre siden antyder Kommissjonen at det "kommersialiserte" medietilbudet slett ikke skyldes etterspørselen, men at dette er det publikum blir tilbudt, for "det er i stor grad avsender som definerer markedet" (s. 65). Igjen synes påstanden å være lite flatterende for NRK, som etter eget utsagn innehar sin suverene posisjon "ikke ved å gi folk det de vil ha, men det de ikke visste de ville ha". Hvis også markedet er tilbudsrevet, er det åpenbart ingen forskjell mellom markedsøkonomi og lisensfinansiering som grunnlag for utvikling av programtilbudet. Det NRK-folk har ønsket å uttrykke med den ovennevnte formuleringen, er imidlertid at det vil være en forskjell mellom de to finansieringsformer - og at denne vil gjøre NRKs tilbud mer verdifullt, for det vil appellere til en ukjent etterspørsel gjennom nyskapning, mens markedsbaserte tilbud kun vil tilfredsstille den kjente etterspørselen ved å repetere og kopiere.

Hvis medietilbudet blir til uten skjeling til publikums uttalte ønsker, må vi spørre om hva som blir konsekvensen av å *ta feil* i vurderingen av "hva folk ikke visste de ville ha". I markedet blir konsekvensen at tilbudet må trekkes tilbake. Publikum tilkjennes der evnen til å kunne bedømme sine egne behov og gis makt til å påvirke tilbudet i samsvar med disse. Når publikum derimot må betale lisens uansett, behøver det ikke oppstå noen effekt i det hele tatt. Avsender kan opprettholde tilbudet under henvisning til at det er avsender, og ikke publikum selv, som vet best hva publikums er tjent med. Uten markedsmekanismen er det ingen grenser for avsenders paternalisme.

Massekommunikasjon er en enveis kommunikasjonsform som gir "budbringeren et overtak", for å parafrasere en annen boktittel av Trond Berg Eriksen (Eriksen 1987). *Nettopp derfor* synes det viktig å la etterspørselen

avgjøre hvilke tilbud som har livets rett. Kommisjonens standpunkt synes derimot å være at absolutt intet må begrense redaktørens suverene rett til å bestemme over medieinnholdet og dermed yringsfriheten. Ikke politikerne, ikke eierne, ikke markedets domstol, det økonomiske motstykket til demokratiet i politikken. Det eneste Kommisjonen er usikker på, er om det vil være hensiktsmessig å lovfeste redaktørens uavhengighet, slik Kulturdepartementet - av alle - har foreslått (kapittel 5.2.2).

Kanskje burde Ytringsfrihetskommisjonen heller vært opptatt av alle de forhold som hindrer markedet fra å fungere, og som derfor beskytter mediene mot effekten av *publikums* yringer. For Kommisjonen mener at "publikumsyringer er en spesielt viktig del av den politiske diskurs" og pålegger det offentlige et ansvar for at disse kommer til uttrykk (s. 28). Det offentliges bidrag består imidlertid i å gjøre de "meningsbærende" massemediene til en næring som er skjermet overfor publikum. For avisenes vedkommende opprettholdes en pressestøtte hvis eneste formål, etter partipressens avvikling, er å holde aviser kunstig i live. Uansett hvilke preferanser leserne gir uttrykk for med pengeseddelen, må de finansiere de øvrige avistilbud over skatteseddelen. NRKs finansiering sikres gjennom en tvungen lisens, hvilket betyr at publikum må betale avgift til NRK for å få tilgang til konkurrerende kanaler. Da presset på statens kringkastingsmonopol ble for stort, besto alternativet i å etablere private monopol underlagt statlig kontroll - riksdekkende reklamemonopol for TV2 og P4, regionale reklamemonopol for lokalfjernsynet. At de private monopolene fikk reklame som eneste inntektskilde, medførte at også her ble publikum parkert på sidelinjen. For i markedet er det pengene som bestemmer, og pengene, de kommer fra annonsørene.

Hvis staten ville gi publikum makt, kunne et alternativ vært å innføre betalingsfjernsyn - eller la NRK og de private konkurrere om kringkastingslisensen, og overlate til publikum å avgjøre fordelingen mellom dem. Men i Norge gis publikum kun makt over *ikke* "meningsbærende" massemedier som f.eks. ukebladene. Det vil si, der er det egentlig fullstendig likegyldig hvem som har makten, og derfor spiller det heller ikke noen rolle om det oppstår maktkonsentrasjon på eiersiden. Når det gjelder de "meningsbærende" massemediene derimot, ønsker staten ingen overraskelser. I hvert fall ikke fra publikums side.

Kildene, trusler og misbruk

Medienes posisjon som "kanalvoktere" innebærer at for den som ønsker å ytre seg offentlig, står det fire muligheter til disposisjon.

Én mulighet er å etablere sine *egne massemedier*. Dette gjorde de politiske partiene tidligere. Det gjør de ikke lenger. En rimeligere variant er å kjøpe seg annonseplass til ytringer. Den har åpenbart ikke vært rimelig nok til å skape et politisk flertall for politisk reklame i fjernsynet.

En annen mulighet er å forsøke å få fri passasje forbi mediernes "kanalvoktere". Det er dette som søkes oppnådd ved å gi sakene en "medievri", en vinkling mediene ikke kan motstå.

En tredje mulighet er å la mediene "ta saken" for seg. Dette øker sjansen for å få noe ut, men øker også risikoen for at mediene tar saken *fra* den som vil ytre seg, med den konsekvens at ytringen ikke blir i samsvar med avsenders intensjoner.

Den fjerde muligheten er å ytre seg via *alternativer* til massemediene, som Internett. Dette gir sikkerhet for at ytringen kommer ut som intendert, men reduserer sannsynligheten for at den finner et publikum – og for at publikum finner ytringen.

Den trusselen Ytringsfrihetskommisjonen ser fra mediernes kilder, er i betydelig grad knyttet til profesjonaliseringen av deres mediekontakt og institusjonaliseringen av en PR-industri. I følge Kommisjonen er dette "sannsynligvis en større trussel enn eiernes økonomiske makt, blant annet fordi den er mer skjult og er blitt ofret mindre oppmerksomhet" (s. 65).

At dette kan true mediernes uavhengighet, er ganske opplagt. Mindre opplagt er hvordan det kan true ytringsfriheten.

Den profesjonalisering som finner sted, både blant private og offentlige kilder, både internt hos kildene og ved hjelp av PR-byråer, består i å øke deres kompetanse til å kommunisere med offentligheten. I dette ligger en erkjennelse av at forholdet til offentligheten er blitt viktigere for kildene, og av at massemediene kontrollerer tilgangen til offentligheten. Dermed er det også en erkjennelse av at ytringsfriheten er blitt viktigere – både kildenes egen ytringsfrihet, og friheten til dem som ønsker å ytre seg om kildene.

Kildenes mediekompetanse brukes offensivt til å få ut ønsket informasjon, og defensivt til å hindre at uønsket informasjon kommer ut. Offensivt nyttes

fortrinnsvis de teknikker kildene ved at mediene ikke kan stå for – mange informatører er tidligere journalister – slik at mediene blir slått med sine egne våpen. Dette kan naturligvis omfatte etablering av avhengighetsbånd mellom kilde og journalist, og når mange journalister går på den samme limpinnen, reduserer det mangfoldet i mediene. Avhengighetsbånd kan også redusere journalistenes frihet til å ytre seg om forhold de får kjennskap til. Kanskje gjøres det en byttehandel, der journalistene i stedet får tilgang til informasjon kildene ikke har noe imot at slipper ut. For kildene eksisterer det imidlertid ingen yringsplikt, og for journalistene ingen rett til å ytre seg om forhold kilder ønsker å holde skjult.

Spørsmålet er om kildenes mediekompetanse dermed er en trussel mot yringsfriheten. Hvem er det som får redusert sin yringsfrihet på denne måten? Det er åpenbart ikke kildene, for de slipper jo nettopp til med sine yringer, som ellers ikke ville nådd opp i kampen om oppmerksomhet. Oppnår kildene å slippe til ubearbeidet og uimotsagt, er yringsfriheten deres total. Like åpenbart er det heller ikke offentligheten, eller publikum, som får redusert sin yringsfrihet. I og for seg kan en påstand om dette virke absurd, men etter Kommisjonens oppfatning behøver ikke offentligheten *ytre seg* for å bli omfattet av yringsfrihetsbegrepet, for ut fra EMK er informasjonsfriheten, eller retten til å motta informasjon, å betrakte som en iboende del av yringsfriheten (s. 71, 241). Informasjonsfriheten omfatter imidlertid kun retten til informasjon som kildene *frivillig* gir fra seg, og dette vil opplagt være tilfelle med den informasjon kildene har betalt PR-agenter til å hjelpe seg med å få ut. Omvendt betyr det at yringsfriheten ikke gir offentligheten rett til informasjon kildene ønsker å holde tilbake - selv om dette måtte plage de journalister som sitter på informasjonen, men ikke tør bruke den av hensyn til byttehandelen med kildene. Både offensivt og defensivt arbeider kildenes profesjonelle mediekompetanse med andre ord helt i tråd med yringsfrihetens forutsetninger. Kildene får utvidet sin yringsfrihet på denne måten, og offentligheten får ikke sin informasjonsfrihet redusert.

Mot dette kan det hevdes at den informasjon kildene ønsker å få ut, kan vi godt være foruten, mens det virkelig interessante er det kildene søker å holde skjult. Dette kan godt være riktig, og i ytterste konsekvens kan informasjon fra kildene være desinformasjon i den hensikt å dreie oppmerksomheten vekk fra forhold som rammes av straffeloven. Det er imidlertid ikke slik at ethvert forsøk på å framstille seg selv i et flatterende lys, er straffbart misbruk av yringsfriheten. Tvert om er det utviklet en profesjon og en vitenskap med eneste formål å overbevise om klientenes fortreffelighet. Thorolf Helgesen har i sin standardbok definert 'markedskommunikasjon' slik:

"Ved markedskommunikasjon forstår vi tiltak som iverksettes av en identifiserbar avsender, som regel en bedrift, for å informere og påvirke en gruppe av mottakere i den hensikt å øke bedriftens avsetning av varer og tjenester, på kort og lang sikt, og på lønnsom basis" (Helgesen 2000).

Hele vår rettssikkerhet er også basert på den forutsetning at det er legitimt å skryte uhemmet av seg selv. Det er legitimt å leie profesjonell hjelp til dette også. I rettssalen bruker alle advokater, og overfor mediene er det enkelte som bruker PR-agenter. Både i rettssalen og mediene vil sannheten kanskje først komme fram når alternativ informasjon er innhentet. Men dette er helt i tråd med sannhetsprinsippet eller "forestillingen om den feilbarlige fornuft".

Det synes derfor ganske åpenbart at kildenes medieprofesjonalisering ikke truer ytringsfriheten. Det som derimot trues av denne utviklingen, er *medienes evne til å drive forhåndssensur*. Imidlertid er det ikke bare kildene som søker å redusere mediene evne til dette. Det gjør staten også med sin politikk for å sikre mangfold og "fri og utvungen informasjon og meningsutveksling". Hensikten med å hindre mediekonsentrasjon er jo nettopp å hjelpe kildene til å slippe lettere gjennom sensuren. At kilder som lykkes med dette, skal være en trussel mot ytringsfriheten, faller derfor på sin egen urimelighet. Kildene lykkes tvert om med å ytre seg, hvilket også er å sette den offentlige mediepolitikk ut i livet.

Med profesjonalisering av mediekompetansen og institusjonalisering av en PR-sektor øker kildenes makt på mediene bekostning. Det er derfor ikke til å undres at det særlig er folk med bakgrunn i utøvende journalistikk som er bekymret over dette. Per Olav Reinton har skrevet om "Kildenes tyranni" (1984), Sigurd Allern om "Kildenes makt" (1996, jf. også Allern 1997). Deres bekymring er at vi blir ikke skikkelig informerte på denne måten. Men ytringsfriheten handler ikke om å bli informert. Den handler om kontroversielle ytringers muligheter for å slippe gjennom sensuren.

Kildenes benytter sin økte makt til å ytre seg via mediene på egne premisser. I den utstrekning flere får ytre seg uimotsagt på denne måten, fører det til at ytringsfriheten i samfunnet *øker* – ikke til at den minker, slik Ytringsfrihetkommisjonen åpenbart tror. Hva Kommisjonen oppfatter som en trussel mot ytringsfriheten, er at stadig flere får stadig mer av den, på forhåndssensurens bekostning.

Det kan også virke som om Kommisjonen mener det er misbruk av ytringsfriheten, dersom kildene lykkes med å unndra seg mediene forhåndssensur. Inntrykket av dette forsterkes ved at Kommisjonen åpenbart ser trusler mot ytringsfriheten og trusler mot mediene uavhengighet, som to sider av samme sak.

Ytringsfrihetens vilkår i mediasamfunnet

Det Ytringsfrihetskommisjonen burde vært opptatt av, er den *ulikhet* profesjonaliseringen av mediekontakten skaper. Nå har muligheten for å ytre seg via mediene alltid vært størst for dem som har noe interessant å si - eller har talent for å få det de sier, til å høres interessant ut. Det nye er muligheten for å kjøpe seg til suksess. Ytringsfriheten gjennomgår en kommersialisering på linje med den vi har sett i idretten, der det inntil for få år siden ble ansett som umoralsk å forsterke eget lag – og samtidig svekke motstanderne – ved å fiske de beste spillerne deres. Nå blir kjøp av spillere ansett for både legitimt og fornuftig. I forholdet mellom mediene og deres kilder råder imidlertid fortsatt rester av den førkommersielle uskyld, der mediene rynker på nesen over at kildene og deres PR-agenter snapper de beste journalistene fra dem.

Som i idretten ser vi at de som har råd til å kjøpe suksess, drar i fra. Ytringsfriheten øker for de betalingsdyktige. Som i idretten tar de pengesterke fra dem som hadde noe på forhånd: De kildene som mediene ellers ville brukt begrenset spalteplass og sendetid til å eksponere, får redusert ytringsfrihet. Totaleffekten av ytringsfrihetens kommersialisering kan derfor vise seg å bli null – det blir nøyaktig like mye eller lite ytringsfrihet som før, men den fordeler seg annerledes. For kommersialiseringen øker lagdelingen mellom kildene, mellom et A-lag med ressurser til å ytre seg via mediene på egne premisser, et B-lag som kun slipper til på medienes premisser, og et C-lag som ikke får ytre seg i det hele tatt.

Det er B- og C-laget som burde bekymre Ytringsfrihetskommisjonen, ikke A-laget der ytringsfriheten er størst. Mest dramatisk er situasjonen på C-laget, der kildene ikke har noen ytringsfrihet i det hele tatt, og derfor heller ikke eksisterer som kilder for mediene. Men situasjonen på B-laget er også alvorlig, for kildene der har ingen kontroll med de prosesser de setter i gang, eller blir trukket inn i. Riktignok har kildene uansett ingen sikkerhet for at effekten av å ytre seg, blir i samsvar med intensjonene. Kildene på B-laget mister imidlertid kontrollen allerede idet de fremmer ytringen sin overfor de medier som tilbyr hjelp til å få den ut. De kan oppleve at ytringen deres i stedet blir råstoff for journalister på jakt etter sin egen suksess. I verste fall kan kildene bli ofre for sin egen ytring.

Likevel vil Ytringsfrihetskommisjonen kunne samle bred støtte for sin oppfatning av ytringsfrihetens A-lag som den største trussel mot ytringsfriheten. Særlig gjelder dette de ytringer som loses ubemerket gjennom mediasystemet og ut til offentligheten ved hjelp av informasjonsrådgivere og PR-agenter. Svært mange vil hevde at dette er å misbruke ytringsfriheten til

å skaffe seg tillit i opinionen på falske premisser. De falske premissene er at ytringene *tilsynelatende* har vært underlagt redaksjonell behandling, mediene synes å gå god for dem. Slik blir ytringene parasitter på den tillit mediene selv nyter i opinionen.

Andre av A-lagets ytringer kan publikum lettere selv avgjøre om de vil stole på. For eksempel vil betalte ytringer, eller reklame, etter reglene være merket som dette. Og i den utstrekning den som vil ytre seg, har kjøpt en hel kommunikasjonskanal for å kunne ytre seg på egne premisser – eksempelvis en partiavis – vil også dette som regel være merket med opplysninger om hvilket parti avisen er organ for. Ytringsfrihetskommisjonen savner ikke partipressen, men dette var fordelen med den (s. 58).

I det hele er det noe suspekt ved ytringer som ikke har vært underlagt tilfredsstillende forhåndskontroll eller *sensur*, enten det nå gjelder bøker på eget forlag, forskning som ikke er publisert i anerkjente tidsskrifter, innlegg i "lesernes egne meninger", eller ytringer framførte på annonseplass. Slike ytringer mistenkes umiddelbart for å holde lavt nivå, for de mangler et kvalitetsstempel. Vi antar at avsender enten har visst på forhånd at dette vil det være nytteløst å få utgitt, eller at ytringen allerede er refusert av de anerkjente sensurinstanser, slik at det valgte alternativ – som eget forlag, kjøp av annonseplass - er eneste mulighet for å få den ut.

Blant de anerkjente sensurinstanser er massemediene. De har lav status for ytringer rettet mot fagfolk – eksempelvis vitenskapelige ytringer – for sensuren er ikke streng nok, mediene mangler kompetanse til å skille mellom skitt og kanel. For ytringer rettet mot allmennheten, har de imidlertid høy status. Medienes kompetanse består nettopp i å kunne skille mellom det som angår spesialister, og det som har allmennhetens interesse.

Det kan derfor vanskelig sies å være misbruk av ytringsfriheten, når A-laget slipper til uimotsagt ved hjelp av sine informasjonsrådgivere og agenter. Det vi derimot reagerer mot - eller finner underholdende - hvis vi får vite det, er at de "lurer sensuren". Til en viss grad er det dette også Ytringsfrihetskommisjonen kritiserer dem for. Kritikken for å lure sensuren kan med noen rimelighet rettes mot kildene for deres dyktighet, og med enda større rimelighet mot mediene for deres udugelighet. Men misbruk av ytringsfriheten er det ikke. Derimot kan det sies å være *misbruk av sensuren*, for en av hensiktene er jo nettopp å få offentligheten til å tro at ytringene har bestått eksamen hos mediene.

Som antydnet flere ganger allerede, kan ikke ytringsfrihetens vilkår og medienes uavhengighet betraktes som to sider av samme sak. I forholdet

mellom kildene og mediene er det åpenbart et *motsetningsforhold*, der mediene uavhengighet er en trussel mot ytringsfriheten og ytringsfriheten en trussel mot mediene uavhengighet. Og forholdet mellom mediene og kildene er avgjørende for ytringsfriheten i den forstand at mediene er arena og kommunikasjonskanal for formidling av andres ytringer overfor offentligheten.

I dette motsetningsforholdet synes vi hovedsakelig å ta mediene parti mot kildene – eller sensurens parti mot ytringsfriheten. Hvilket tilsier at vi har større tillit til mediene enn til deres kilder. At det forholder seg slik, er det neppe på grunn av mediene høye sannhetsnivå, for det blir jo avslørt at også mediene tar feil og lar seg lure. Mer sannsynlig skyldes det at vi tror mediene, med alle sine feil og mangler, *vil oss vel*, mens kildene kun er ute etter å ivareta sine egne interesser, kanskje tilmed på vår bekostning. Mediene ivaretar vårt behov for *opinionsledere*, dvs. for personer og institusjoner som hjelper oss til å avgjøre hvilke saker som bør på dagsorden, og hva vi bør mene om dem. Jo mer komplekst samfunn og striere strømmer av informasjon å ta stilling til, desto større behov har vi for opinionsledere til å skille mellom vesentlig og uvesentlig for oss (Teorien om opinionsledernes betydning ble først lansert av Lazarsfeld et. al i 1948).

Ytringsfrihetskommisjonen kritiserer imidlertid kildene ikke bare for å lure sensuren. Den kritiserer dem også for å holde tilbake informasjon, fortie sannheter, for dekkoperasjoner og trusler om å saksøke medier som snuser for mye i sakene deres. Også dette ser Kommisjonen som en alvorlig trussel mot ytringsfriheten (s. 67). Siden informasjonsfriheten kun gjelder retten til informasjon kildene frivillig gir i fra seg, må vi imidlertid stille oss undrende til på hvilken måte ytringsfriheten kan trues av informasjon kildene ønsker å holde skjult. Derimot påvirkes ytringsfrihetens vilkår av kildenes *informasjonsplikt*, for den avgjør hva kildene må gi fra seg av informasjon uansett viljen til dette. Informasjonsplikten kan være betydelig for offentlige makthavere – jf. at det finnes en lov om offentlighet i forvaltningen – mens private makthavere i langt mindre grad vil være underlagt Karl Poppers forestillinger om ”The Open Society”. Dette betyr naturligvis ikke at de private makthavernes handlinger vil være tilsvarende mye mindre viktige for samfunnet.

For å belyse mediene rolle i forhold til dette, synes det relevant å hente fram Ytringsfrihetskommisjonens påminnelse om at mediene både er arenaer og aktører. Som aktører henter de sin egen informasjon ved å granske sine kilder – de har pålagt seg selv et *avsløringsoppdrag* (s. 60). Dette kan bringe dem i konflikt med kildenes vilje og plikt til å utlevere informasjon. Hvorvidt mediene gransking da vil bli oppfattet som legitim, avhenger av i

hvilken grad det de finner ut, er av offentlig interesse. Er interessen stor nok, vil samfunnet se stort selv på lovbrudd fra mediernes side. Det er f.eks. ikke lenge siden en avis ble frikjent for å ha kjøpt narkotika i den hensikt å påvise hvor lett det var.

Mediernes avsløringsoppdrag utgjør et sentralt element i det *demokrati-prinsipp* som begrunner ytringsfrihetens nødvendighet. ”Åpenhet og kritikk er noe av det viktigste ved demokratiet”, sier Ytringsfrihetskommisjonen (s. 23). Avsløringsoppdraget er knyttet til *offentlighet som kontroll.*, Som vi alt har vært inne på i diskusjonen av ytringsfrihetens begrunnelser, beskriver Kommisjonen dette aspektet ved det åpne samfunn:

”Offentligheten som grunnlag for kontroll av så vel den offentlige som den private makt er også et aspekt ved institusjonaliseringen av demokratiets offentlige rom. Det kan argumenteres for at det er her, snarere enn i de rettslige prosedyrer, at enkeltindividets viktigste vern mot maktovergrep ligger. Kontrollfunksjonen hviler på en almen *frykt for offentlighet*, eller det vi kan kalle *gapestokkeeffekten*. Å bli utsatt for kritikk i offentligheten synes for mange å være mer skremmende enn formell straff. Denne kontrollfunksjonen ivaretas først og fremst av mediene” (s. 24).

Men som Kommisjonen også sier: Mediene ivaretar den på vegne av demokratiets deltakere.

”Den egentlige vokter eller kontrollagent er det myndige menneske, den opplyste og kritiske leser av mediernes budskap” (s. sted).

Det begynner å danne seg et bilde av hva som er de *uavhengige* mediernes bidrag til demokratiet – det vil si medier som i betydelig grad er unndratt fra statens, kildenes og eiernes kontroll, og blant eierne fant man tidligere de politiske partiene.

- I den utstrekning mediene er arenaer eller kanaler for formidling fra kilder til det offentlige rom, består deres bidrag i å *sensurere kildenes ytringer*
- I den utstrekning mediene selv er aktører, består deres bidrag i å *avsløre kilder og sette dem i gapestokken*

En nødvendig forutsetning for at mediene kan gi disse bidragene, er at vi myndige, opplyste og kritiske mennesker som deltar i offentligheten, *ønsker å ha det slik*. Ytringsfriheten, derimot – den ukontrollerte og usensurerete ytring – er vi grunnleggende skeptiske til. Dette er den største trusselen mot

ytringsfriheten: At vi ikke har tillit til andre ytringer enn dem mediene autoriserer.

Når vi ønsker medienes forhåndssensur, er det fordi vi har behov for opinionsledere som siler strømmen av informasjon og avgjør hva som er viktig. Når vi ønsker medienes dramaturgi, er det fordi dette er en effektiv måte å regissere den offentlige meningsutveksling. Vi synes denne blir bedre når den foregår på medienes premisser, enn når de som ytrer seg, organiserer den selv. Så mye bedre er det, at de mest kjente programlederne inviteres til å være ordstyrere også når debatten foregår i andre fora.

Når vi ønsker medienes avsløring av kilder og plassering av dem i gapestokken, er det fordi vi ikke er tilfredse med den informasjon ytringsfriheten gir oss. Vi har en mistanke om at informasjon kildene holder tilbake, er viktigere enn den de frivillig gir fra seg. Vi ønsker informasjon også der det ikke foreligger informasjonsplikt. Dette gjør vi fordi offentlighet er en nødvendig forutsetning for å kunne kontrollere kildenes maktutøvelse, og fordi frykten for offentligheten kan være tilstrekkelig til å holde maktutøverne i sjakk.

Dette betyr imidlertid også at ytringsfriheten og medienes uavhengighet er knyttet til to ulike oppfatninger av demokratiet.

- I det demokratiet der ytringsfriheten er en ressurs, er medborgeren en politisk *deltaker*
- I det demokratiet der medienes uavhengighet er en ressurs, er medborgeren en politisk *tilskuer*

Der medborgeren er en politisk deltaker, er medienes oppgave å formidle usensurerte ytringer til offentligheten. Der medborgeren er en politisk tilskuer, er medienes oppgave å sensurere ytringer og avsløre de som avstår fra å ytre seg. Det er en form for representativt demokrati – eller demokratisk elitisme – der medborgerne overlater til mediene å ivareta deres interesser for seg. Derfor er medienes uavhengighet også korrelert med lav politisk deltakelse.

Referanser

Aftenposten 11.2.01.

Allern, Sigurd (1996): *Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi*. 2. utgave. Oslo: Pax.

Allern, Sigurd (1997): *Når kildene byr opp til dans. Søkelys på PR.-byråene og journalistikken*. Oslo: Pax.

Andenæs, Ivar (1978): 'Norsk presse 1977'. *Pressens årbog*. København: Dansk pressehistorisk Selskab.

Asp, Kent (1990): 'Medialisering, medielogik, mediekraati'. *Nordicom-Information* nr. 4.

Brecht, Bertolt (1927): 'Radioteori'. I Hans Fredrik Dahl (red) (1973): *Massekommunikasjon*. Oslo: Gyldendal.

Dahl, Hans Fredrik (red) (1973): *Massekommunikasjon*. Oslo: Gyldendal.

Dahl, Hans Fredrik (1994): 'Mediekonsentrasjon'. I SOU 1994:45 *Ågarkonsentrasjon i dagspress og radio/TV*.

Dahl, Hans Fredrik (2001): 'Mot politisk TV-reklame i Norge?' *Medieverden* nr. 28.

Dahl, Robert A (1966): 'Preface'. I Robert A Dahl (red): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University press.

Dahl, Robert A. (2000): *Om demokrati*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Eide, Martin (1984): *...Etter det vi forstår på politisk hold*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eide, Martin og Terje Rasmussen (1987): 'Kildene, makten og æren'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr 2.

Eide, Martin (2000). *Den redigerende makt – Redaktørrollens norske historie*. Oslo: Høyskoleforlaget, IJ-forlaget.

Eierskapstilsynet (1999): *Retningslinjer for inngrep etter lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*. Sist justert 10. oktober 2000.
<http://www.eierskapstilsynet.no/retningslinjer.htm>

Elvik, Halvor (red): *Politi, presse, overvåkning*. Hvitbok om "liste-saka". Oslo: Pax.

Eriksen, Trond Berg (1987): *Budbringerens overtak*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, Trond Berg (1997): *Egne veier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hauge, Jan Otto (1977): *Spionen som ble vekk*. Oslo: Pax.

Heidar, Knut og Asle Rolland (1989): 'Direkte fjernsyn fra partilandsmøtene'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3.

Helgesen, Thorolf (2000): *Markedskommunikasjon. Prinsipper for effektiv informasjon og påvirkning*. 5. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Hernes, Gudmund (1977) 'Det medievidde samfunn'. *Samtiden* nr. 1.

Hernes, Gudmund (1984A): 'Media: Struktur, vridning, drama'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1.

Hernes, Gudmund (1984B): 'Medievidning som føljetong'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3.

Hernes, Gudmund og Martin Eide (1987): *Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.

Hernes, Gudmund (1983) 'Media: struktur, vridning, drama'. *Nordicom-Information* nr. 3-4, jfr *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 1/84.

Høløyen, Alexander (2000): *Ytring til besvær. Reklame for livssyn og politiske budskap i norsk kringkasting*. Oslo: Institutt for medievitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.

Høyer, Svennik (1982): 'Medienes rolle i den offentlige beslutningsprosess'. Kap. 4 i NOU 1982:30 *Maktutredningen Rapporten om massemedier*.

Ihlebak, Hans Andreas (1977): *Lov og etikk i journalistikk*. Fredrikstad: IJ.

Lazarsfeld, Paul, Bernhard Berelson, and Hazel Gaudet (1948): *The People's Choice*. New York: Columbia University Press.

Johansen, Leif (1979 A): *Alternative styringsmetoder I en moderne økonomi - og mulige beslutningskriser*. Oslo: Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.

Johansen, Leif (1979 B): 'En Regjeringens avis?' *Aftenposten* 25.11.

Liseth, Daniel (1979): 'En Regjeringens avis'. *Aftenposten* 30.11.

McQuail, Denis (1994): *Mass Communication Theory* (3rd ed). London: SAGE.

Michalsen, Bård (2001): 'Frykter overredaktør'. *Dagspressen* nr. 12, 25. oktober.

Myrdal, Gunnar (1970): *Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen*. Stockholm: Rabén & Sjögren

NAL (udatert) (Norske Avisers Landsforening - nå Mediebedriftenes Landsforening): *Høringsuttalelse om lovfesting av prinsippet om den redaksjonelle uavhengighet og plikt til å informere om eierforhold*. <http://www.nal.no/nalstart.htm>

NOU 1995: 3 *Mangfold i media*.

NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted". *Forslag til ny Grunnlov §100*.

NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*. Dagspresseutvalgets innstilling.

NR (1999) Norsk redaktørforening: Høringsuttalelse NOU 1999:27.

Olsen, Johan P. og Harald Sætren (1980): 'Medier, eliter og menigmann'. I Johan P. Olsen (red): *Meninger og makt*. Oslo: Universitetsforlaget. Opptrykt i Johan P. Olsen: Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget 1988.

Omdal, Helge (red) (1988): *Informasjonskløftene og demokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Popper, Karl (1962, oppr. 1945): *The Open Society and its Enemies*. New York and Evanston: Harper & Row.
- Ramberg, Trygve (1979): 'Regjeringsavis'. *Aftenposten* 20.10.
- Reinton, Per Olav (1984): 'Kildenes tyranni'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 4
- Rettspolitisk forening (1977): *Makt mot meninger*. Hefte for kritisk juss nr. 3-4.
- Rolland, Asle (1977): Tre bøker om Ny Tid- eller listesaken. *Pressens årbog*. København: Dansk pressehistorisk Selskab.
- Rolland, Asle (2001): *Marked, profesjon, konsentrasjon. En drøfting av synspunkter på mediemangfold og -politikk*. Discussion Paper 2/2001. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Rolland, Asle (2002A): *Mediemakt og mediemonopol*. Forskningsrapport nr 1/2002. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Rolland, Asle (2002B): *Fra divergens til konvergens. Konsekvenser av journalistikkens profesjonalisering*. Discussion Paper 1/2002. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Roppen, Johann (1997): 'The Problem of No-Effects of Media Concentration'. I Ulla Carlsson (red): *The XIII Nordic Conference on Mass Communication Research, Nordicom Review Vol 19 No 1, Special Issue*.
- Russell, Bertrand (1967, oppr. 1940): *An Inquiry into Meaning and Truth*. London: Pelican.
- Raaum, Odd (1978): 'Lekkasjer, politikk og presseideologi'. *Pressens årbog*. København: Dansk pressehistorisk Selskab.
- Skjervheim, Hans (1985): 'Den nye medieideologien'. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2.
- Slaatta, Tore og Gunnar Sæbø (1997): 'Makten og Hernes - i evighet. Maktutredningens medieforskning i et faghistorisk perspektiv'. *Norsk medietidsskrift* nr. 1.
- Slaatta, Tore (1999A): *Medier, makt og demokrati*. Rapport nr 6, Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Slaatta, Tore (1999B): 'Et tilbakeblikk på mediernes makt'. *Sosiologi i dag* nr. 3.

St.meld. nr. 57 (2000-2001): *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*. Kulturdepartementet.

Østbye, Helge (1997): 'Norwegian Media in the 1990's. Internationalization, Concentration, and Commercialization'. I Ulla Carlsson og Eva Harrie (red): *Media Trends 1997 in Denmark, Finland, Iceland, and Sweden*. Nordic Media Trends 3. Göteborg: Nordicom

Østbye, Helge (2000): *Hvem eier norske massemedier?* Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 25.
<http://www.sv.uio.no/mutr/rapp1999/Rapport25.html>