

# Status for ytringsfriheten i Norge



## Hovedrapport fra prosjektet

Bernard Enjolras, Terje Rasmussen og Kari Steen-Johnsen (red.)

Status for ytringsfriheten i Norge

Fritt Ord | ISF | FAFO | UiO | TNS | Jon Wessel-Aas

Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt

## Om prosjektet

I prosjektet «Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt» har vi gjort en gjennomgang av ytringsfrihetens status i Norge anno 2014, med vekt på befolkningens og utvalgte gruppers erfaringer og opplevelser med ytringsfrihet.

Forrige gang det ble gjort en helhetlig gjennomgang av status for ytringsfriheten i Norge var med Ytringsfrihetskommisjonens rapport i 1999. Siden da har en rekke hendelser og mer dyptgripende utviklingstrekk påvirket vilkårene for ytringsfrihet i Norge.

Prosjektet ledes av Institutt for samfunnsforskning på oppdrag fra Fritt Ord og løper fram til utgangen av 2014. Samarbeidspartnere er Institutt for medier og kommunikasjon (IMK) ved UiO, Fafo, TNS Gallup og jurist Jon Wessel-Aas.

For mer informasjon og resultater fra prosjektet, besøk [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no).

Institutt for samfunnsforskning  
Munthes gate 31  
Postboks 2333 Elisenberg  
0208 Oslo

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

ISBN trykt versjon: 978-82-7763-452-4  
ISBN (pdf): 978-82-7763-453-1  
ISSN: 0333-3671

Korrektur og språklig bearbeiding: Synne Sætrang  
Design og produksjon: Keops, Asker

# Status for ytringsfriheten i Norge

## Hovedrapport fra prosjektet

# Summary

The theme of this report is the status of the freedom of speech in contemporary Norway. Based on a varied set of data, the authors explore attitudes towards and experiences of expression in public among different groups in the population, with a particular focus on the social and cultural preconditions for exercising freedom of speech. The report also analyzes the perspectives of the media industry and journalists on ongoing structural change within the mass media, and it provides an overview of central juridical changes within the domains of the freedom of the press and the freedom of information.

The baseline for the report is the White Paper on the Freedom of Speech (NOU 1999:27), which was published in 1999. Since then important societal change processes in Norway, and globally, have impacted on the conditions for the freedom of speech. The report targets three such overall change processes: an increasingly multicultural and multireligious society, the impact of digitalization on the participation of citizens, on established media structures and on the capacity of states and private actors to surveil and make use of private data, and finally cultural changes within working life.

The report is composed by ten independent chapters, in addition to an introduction and a conclusion.

In Chapter 1 Jon Wessel-Aas describes the legal development in the domain of the freedom of the press, mainly based on the period from 1999 to 2014. On the one hand, the freedom of the press has been strengthened with regard to the right to publish without interference and with regard to the right to protect journalistic sources, Wessel-Aas argues. On the other hand, press freedom risks being undermined by an opposite development when it comes to freedom of information, especially due to rather dramatic expansions of law enforcement and intelligence authorities' powers to conduct various forms of secret surveillance in electronic communications.

In Chapter 2 Bernard Enjolras and Kari Steen-Johnsen discuss the social and normative conditions for the freedom of speech in Norway, based on a representative survey of the population. They ask which types of utterances are seen as acceptable on different arenas in Norway, and whether certain groups are more likely to withhold their own opinion, out of fear of offending others or of being exposed to ridicule. Their analysis shows that the Norwegian population tends to balance the value of the freedom of speech against other social values, such as the value of protecting vulnerable groups and of not offending or harming particular groups or religions. There is a high degree of consensus on the balance of values: a majority chooses the middle standpoints. A clear distinction is made between the private and the public spheres, and more is seen as normatively

acceptable in the private sphere than in work life, the mass media and social media. The authors show that social and moral considerations play an important role in shaping processes of self-censorship, or in their words, *self-limitation*. Depending on the perspective on freedom of speech, such self-limitation will be interpreted differently. One important point however, is that self-limitation may lead to spirals of silence if certain groups systematically limit their expression more than others. Women are particularly prone to such self-limitation.

Chapters 3 and 4 are centered on the conditions for the freedom of speech in a multicultural and multireligious society. In Chapter 3 Arnfinn H. Midtbøen and Kari Steen-Johnsen study the experiences of ethnic and religious minorities based on qualitative interviews with 17 active participants in the Norwegian public debate. Based on their study, they conclude that minority status is always of some importance when participating in public debate, in the sense that (almost) all informants have had negative experiences related to their ethnic or religious minority background. Still, the frequency and intensity of such experiences vary strongly with other factors, such as gender, political position, debate theme, and the arena of expression. The analysis also shows that ethnic and religious minorities in some instances limit their own expression in view of potential reactions either from the majority or the minority population. Still, a story of change since the 1990s is also visible in the data, in the sense that a plural set of voices have emerged and that more possibilities for minorities to take on different ideological positions exist today. In order to provide a broader picture of the conditions for freedom of speech as experienced by ethnic minorities, the qualitative data are supplemented with a survey of the population of non-western immigrants and descendants.

In Chapter 4 Jon Rogstad discusses the boundaries that are drawn between freedom of speech and freedom of religion in Norwegian mass media. Based on 12 qualitative interviews with journalists, editors and cartoonists, and on a survey of members of the Norwegian Journalist Association, he asks to what extent Norwegian mass media experience threats related to publishing news with content that is critical of religion, and how they tackle such situations. He also asks which considerations media make about what is acceptable and wise to publish, and how this has changed over time. Rogstad's analysis shows that Norwegian media receive a limited amount of threats related to religious criticism, but there are still indications that such threats may have an impact on the angle and presentation of news. He also shows that Norwegian media reflect thoroughly upon the balance between religious criticism and respect for religion, and that they feel that they have learnt how to better handle this balance since the publication of the Mohammed cartoons in 2005. This is not the least a question of language use and formulation, and about taking the experiences the experiences of believers into account.

Chapters 5 and 6 target two professions that play important roles in exercising and enabling the freedom of expression in a society: journalists and professional artists. In Chapter 5 Anna Grøndahl Larsen and Karoline Andrea Ihlebæk ask how Norwegian news media conceive of and strategically handle ongoing structural change within the sector, with an emphasis on the impact of digitalization. The chapter is based on qualitative interviews with 15 editors-in-chief and digital strategists in major Norwegian media houses and a survey of Norwegian journalists. The results show that both editors and journalists take an ambiguous attitude towards digitalization and its concomitant change processes. On the one hand digitalization triggers innovation, new ways of researching news stories and communicating with the public, as well as new ways of targeting content. On the other hand, digitalization challenges quality journalism by eroding established business models, and by introducing new, more quantitative measures of quality. The authors underscore that there is a variety of viewpoints among the interviewees, not the least depending on their strategic position.

In Chapter 6 Tore Slaatta delves into how fiction writers and visual artists experience the conditions for freedom of speech in Norway. Based on a survey of members of the Norwegian Association of Authors (Norsk Forfatterforening) and the Norwegian Association of Visual Artists (Norske Billedkunstneres forening) the author asks whether these two groups of artists experience their freedom of expression as sufficiently protected, whether they see the conditions for free speech as stable or changing, and which are the particular challenges to exercising free speech as seen from their profession. Overall, the participants in the survey feel that their freedom of expression as artists is well protected legally. But some artists have experienced forms of critical reception of their art in the public sphere that they conceive as potentially limiting, for example when writers are confronted with the impact of their work on the privacy of individuals. Public financing is seen as an important guarantee of the freedom expression within art.

Chapters 7 and 8 place their focus on how digitalization influences participation in and the quality of public debate. In Chapter 7 Karoline Andrea Ihlebæk examines how chief editors and debate editors reflect on their editorial responsibility and the administration of the public debate. Based on interviews with 12 chief editors and 12 debate editors in Norwegian newspapers, the Director-General, the News Editor and two debate editors in the Norwegian Broadcasting Corporation, Ihlebæk demonstrates that the facilitation of public debate has become an area of great strategic importance in the digital age, and that the use of internet and social media has become imperative for spreading content and finding new voices. She also discusses the dilemmas that editors face when deciding upon the appropriate level of editorial control. Ihlebæk points out that the digital transformation has

been positive for the freedom of speech and the plurality of voices in the public. Editors have become more dependent on being attentive to the public and to use them as gatewatchers and distributors of content. At the same time the influx of new voices and the nature of online debate put more pressure on debate editors in terms of taking difficult decisions quickly regarding the limits of free speech and how offensive utterances should be handled. The chapter concludes by pointing out that the editorial administration of the public debate will always, by necessity, be a complicated matter, not the least the task of drawing the line between acceptable and non-acceptable opinions. One way forward is to keep discussing the limits of free speech and the normative ideals for public debate with the public, in order to raise public awareness about these topics.

In Chapter 8 Bernard Enjolras and Kari Steen-Johnsen analyze social media as particular arenas for public debate. They ask what characterizes such arenas, structurally and culturally, and which social mechanisms may impede on free expression by citizens in the digital public sphere. Based on the population survey and on the survey of the minority population they examine two such mechanisms: i) the occurrence of harassment and threats, and ii) self-limitation caused by the fear to offend others or to harm one's own reputation. The results in the chapter show that both these mechanisms have some relevance in the Norwegian context. Even though the occurrence of harassment (ubehagelige kommentarer) does not seem exceedingly high when compared to studies from other countries, harassment strikes unevenly and may cause particular groups to withdraw from public debate. When considering whether to utter an opinion in social media, the risk of offending others, of being ridiculed or to see one's own reputation harmed plays a potential role for many of the respondents. Women and people that lean towards the right side of the political spectrum are particularly prone to limit the expression of their own opinion based on such concerns.

Chapters 9 and 10 examine the conditions for the freedom of speech within Norwegian working life. In Chapter 9 Sissel C. Trygstad discusses the general conditions for the freedom of speech in working life, based on the population survey and on a reading of decisions made by the Ombudsman. She asks which formal and informal limitations may be identified on the freedom of speech of employees, and also analyzes how the right to expression and loyalty towards the employer are balanced. Trygstad shows that there exists a set of formal and informal limitations to the right to expression, and that these are particularly expressed in the public sector. She also finds that many accept the right of an employer to limit expression of employees if this may harm the reputation of the organization. In sum, there may seem to be a movement towards forms of leadership, in particular in the public sector, which reduce the freedom of expression in Norwegian working life.

In Chapter 10 Sissel C. Trygstad and Anne Mette Ødegård analyze the conditions for whistleblowing as seen from the side of Norwegian employees. Based on data from the population survey, the authors examine the amount of whistleblowing, and whether whistleblowing is conceived as a system that functions according to its intentions and whether it leads to a result. The study confirms results from other studies by showing that there is a relatively high degree of whistleblowing activity among Norwegian employees. Still, a significant proportion of employees who become aware of critical issues, do not blow the whistle, and many experience that whistleblowing has no effect. The presence of formalized routines for whistleblowing significantly enhances the potential for whistleblowing and for positive effects of taking action. Based on this analysis the authors raise the question of whether the rights related to whistleblowing have served to expand the freedom of expression of employees.

The report concludes by a reflection upon the sum of findings in the different chapters, and puts forward a tentative conclusion about the status for the freedom of speech in Norway at the current time.

Among the major processes that may have enhanced the conditions for the freedom of speech during the past 15 years is the legal affirmation of the freedom of the press, and the opening up for participation in public debate by large groups of the population. As part of this, the study of elite speakers within the minority population indicates a shift towards a greater plurality of voices, and the opening up of a larger spectrum of possible positions for both ethnic and religious minorities. Likewise, perspectives taken from the media itself indicate that these are in the process of adapting to a new environment. The study of the handling of religious criticism within Norwegian media houses show that even though religious criticism is contentious and difficult to handle, the media believe that they have obtained more wisdom and maturity in such matters since the time of the Mohammed Cartoons. Also when it comes to the direct impact of digitalization, interviews with representatives of the media houses suggest that even though the opening up of mass media's own platforms for the public through commentary fields comes with a range of challenges, it is also seen as something that enables established media to better fill the role as an infrastructure for the freedom of speech in society. Depending on positions, many media houses also see potentials for the enhancement of critical journalism as part of digitalization.

On the other hand, the report points out a set of challenges to the freedom of expression in Norway at the current time, both linked to the effects of digitalization and to global and cultural change. In the area of law, the report argues that the enhancement of press freedom the past 15 years risks to be undermined by expansions of law enforcement and intelligence authorities' powers to conduct various forms of secret surveillance in electronic communication.



Within working life some negative traits are apparent, that relate to formal and informal impediments on the possibility to discuss working life issues critically in public and to the possibility for, and impact of, whistleblowing. Within the press, there is strong concern about the potential for finding new and viable business models with the decline of print media, and also, as expressed by journalists, a concern for whether digitalization might lead to a less critical journalism, that is measured more by the quantity of clicks than by quality.

The report also raises a number of points related to the form and culture of public debate through digital media, whether in the commentary fields or in the unedited space of social media. Of special interest is whether particular social processes within public debate might lead to the occurrence of “spirals of silence”, meaning that minority standpoints on various issues may become invisible or less heard than other standpoints. One such mechanism is related to how some types of status, such as being a woman, or being an ethnic minority are made relevant to the debate, rather than the content of the argument. We have shown that those groups who are exposed to this kind of argument tend to withdraw from the debate more easily than others. One other mechanism is related to the perceived normative climate for expression, and to self-limitation or self-censorship as part of a wish to conform to the norm. The report shows a high degree of consensus around the need to balance freedom of speech with the protection against racism and the protection of vulnerable groups. It also shows that many would limit their own expression in order to avoid offending others, or out of fear of being exposed to ridicule or to harm their reputation. Such processes of self-limitation are more common to women and to people on the right side of the political spectrum than to others. Even though there may be good reasons for holding back on your opinion in order to avoid offending or hurting others, in some forms, processes of self-limitation may still be conceived as hindrances to the exercise of freedom of speech in Norway.

The report concludes by a set of normative reflections. The digital democratization of the public sphere that we are witnessing may lead to unwanted and paradoxical effects on public culture if it is not balanced by a shared ethical frame of reference. Edward Shils’ concept of *civility* may present one possible such ethical frame. *Civility* denotes a norm of conduct for participating in the public sphere. This norm implies that one treats utterances and speakers that represent other ideas of “the good” with the same dignity as utterances and speakers who share the same idea of the good as oneself. In other words, civility implies that one bestows the same dignity upon everybody, whether they belong to one’s own community of opinion or not. This ethics neither considers the content of utterances, nor the different aims of public debate. It is compatible with both agreement and conflict, with the one condition that opponents are not treated as enemies, but as members of the same society.

# Innhold

<b>Summary</b> .....	2
<b>Innledning</b> .....	12
Rapportens oppbygning .....	15
<b>DEL I Ytringsfrihetens holdninger og regelverk</b>	
<b>Kapittel 1: Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt frem – og to tilbake?</b> .....	17
<i>Jon Wessel Aas</i>	
1.1 Innledning.....	17
1.2 Pressefriheten og dens forutsetninger .....	18
1.3 Pressefriheten og personvernet – fra streng strafferett til av- veining mellom to menneskerettigheter .....	20
1.4 Overvåkning/kommunikasjonskontroll og pressefrihet .....	23
1.5 Oppsummering .....	31
<b>Kapittel 2: Frykten for å støte som begrensning. Hvilken betydning har sosiale normer for ytringsfriheten?</b> .....	33
<i>Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen</i>	
Sosiale normer og selvbegrensning .....	34
Om metode .....	35
Verdien av ytringsfrihet målt opp mot andre hensyn.....	37
Ytringsnormer i det offentlige og det private rommet .....	40
Selvbegrensning på ulike arenaer.....	43
Diskusjon og konklusjon.....	47
Referanser .....	51
<b>DEL II Ytringsfrihet i et flerkulturelt samfunn</b>	
<b>Kapittel 3: Ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge</b> .....	53
<i>Arnfinn H. Midtbøen og Kari Steen-Johnsen</i>	
Utvalg og analytiske dimensjoner.....	54
Minoriteter i media .....	56
Selvregulering av ytringsfriheten.....	61
Rommet for religiøs argumentasjon i offentlig debatt .....	64
Ytringsfrihetens omkostninger .....	67
Etnisk grensedragning og endring over tid.....	73
Ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge .....	75
Referanser .....	77

## **Kapittel 4: «Ikke en trussel, men en advarsel.» Religionsfrihetens plass – ytringsfrihetens nødvendighet** ..... 79

*Jon Rogstad*

Innledning.....	79
Analytisk rammeverk.....	82
Grenseoppgangen mellom ytringsfrihet og hatprat.....	89
(På)virker trusler?.....	92
Publisering versus vinkling .....	95
Frykt blant kilder .....	97
Posisjonelle forskjeller og jakten på «likes».....	97
Karikaturerfaringer i Norge.....	99
Klokere eller feigere? .....	101
Avsluttende diskusjon – hva slags språk kan vi bruke?.....	103
Referanser .....	105

## **DEL III Ytringsfrihetens infrastruktur og profesjoner**

### **Kapittel 5: Journalistikk i en digital tidsalder** ..... 107

*Anna Grøndahl Larsen og Karoline Andrea Ihlebæk*

Mediene som kanal til offentligheten .....	107
Strukturelle endringer i avisbransjen.....	109
Metode.....	112
Nyhetsmediene i endring .....	113
Digitaliseringens motstridende tendenser .....	123
Referanser .....	124

### **Kapittel 6: Når kunstnere vurderer ytringsfrihet i Norge, anno 2014** ..... 126

*Tore Slaatta*

Kunstnerisk ytringsfrihet.....	126
Utvalgte spørsmål og svar i undersøkelsen.....	138
Avslutning.....	150
Referanser .....	151

## **DEL IV Digitalisering og nye deltagelsesformer**

### **Kapittel 7: Ytringsfriheten og den offentlige debatten** ..... 153

*Karoline Andrea Ihlebæk*

Portene åpnes .....	154
---------------------	-----

Redaksjonell håndtering av den offentlige debatt.....	155
Balansegang .....	164
Litteraturliste.....	165
<b>Kapittel 8: Ytringsfrihet og sosiale medier</b> .....	167
<i>Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen</i>	
Hvilke forutsetninger for ytring legges i sosiale medier?.....	168
Om metode .....	169
Ytringsaktivitet gjennom sosiale medier i Norge.....	170
Ubehagelige erfaringer i den digitale offentligheten.....	172
Selvpålagt taushet i sosiale medier .....	176
Konklusjon: ytringsfrihet i sosiale medier.....	180
Referanser .....	182
<b>DEL V Vilkår for ytringsfrihet i arbeidslivet</b>	
<b>Kapittel 9: Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet</b> .....	184
<i>Sissel C. Trygstad</i>	
Bakgrunn .....	184
Ulike roller, ulike lojalitetsforpliktelser.....	185
Lovendringer.....	187
Endringer i organisering og ledelse .....	188
Ytringer til offentligheten .....	190
Omdømme framfor ytringsfrihet? .....	193
Et situasjonsbilde som vekker bekymring .....	196
Roller, forpliktelser og ytringsfrihet.....	201
Avslutning.....	202
Referanser .....	203
<b>Kapittel 10: Varsling i arbeidslivet</b> .....	206
<i>Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård</i>	
Bakgrunn .....	206
Hva er varsling? .....	207
Hva er kritikkverdige forhold? .....	208
Hva vet vi om situasjonen i Norge? .....	212
Utvider varslingsretten ytringsfriheten?.....	218
Avslutning .....	224
Referanser .....	225
<b>Status for ytringsfriheten i Norge: Våre konklusjoner</b> .....	227
<i>Bernard Enjolras, Kari Steen-Johnsen og Terje Rasmussen</i>	
Ytringsfrihet som verdi .....	228
Digital demokratisering .....	229

Kampen for anerkjennelse.....	231
Det ufrie arbeidslivet .....	232
Frihet og sivil dannelse .....	233
Referanser .....	235
<b>Appendiks</b>	
<b>Data og metode .....</b>	<b>236</b>
Spørreundersøkelser .....	237
Kvalitative studier .....	239
Tekstanalyse .....	241
Gjennomgang av rettsutviklingen, personvern og informasjonsfrihet 1999–2014 .....	242
Sluttord .....	242
<b>Oversikt over figurer og tabeller .....</b>	<b>244</b>

# Innledning

Denne rapporten omhandler erfaringer og holdninger til ytringsfrihet som verdi i Norge. Den tar pulsen på vurderinger av den frie ytring i befolkningen generelt, og blant enkelte grupper og profesjoner som med sitt virke eller bakgrunn kan sies å ha et nærere eller mer sårbart forhold til den offentlige ytringen enn andre. Forfatterne bak rapporten undersøker den offentlige ytringens status, innbefattet hva som trekker denne statusen ned eller løfter den. Kunnskapen som ligger til grunn baserer seg først og fremst på befolkningens og gruppers vurderinger. Selv om rapporten inkluderer en gjennomgang av rettstilstanden når det gjelder pressefriheten, og dessuten mediebransjens syn på de strukturelle endringer den for øyeblikket gjennomgår, ligger tyngdepunktet av det som her presenteres ikke på offentlig politikk eller på ytringsfrihetens formelle strukturer. Fokus rettes først og fremst mot betingelsene for deltagelse i det offentlige ordskiftet i Norge, sett fra befolkningens og fra ulike profesjonsgruppers side. Vi har ikke hatt som ambisjon å se dette i en historisk sammenheng, men gir en oversikt over dagens situasjon.

Vårt prosjekt overtok stafettpinnen fra Ytringsfrihetskommisjonen, men vi fortsatte på vår egen måte. På slutten av 1990-årene la kommisjonen frem en omfattende utredning som munnet ut i forslag til endringer i Grunnlovens pgf. 100. Dette var et bemerkelsesverdig kommisjonsarbeid som grep an arbeidet om ytringsfriheten som et normativt tema. Det var kommisjonens mandat. Når kommisjonens utredning fremdeles er meget leseverdig og relevant har det sin bakgrunn i at den forholdt seg prinsipielt til denne grunnleggende rettigheten. Den bestilte empiriske undersøkelser som diskusjonsgrunnlag, men ytringsfriheten ble konsekvent drøftet i lys av demokratiet som samfunns- og styreform. Kommisjonen diskuterte også aktuelle spørsmål som politisk reklame og blasfemi, men da prinsipielt, ikke ut fra andre politiske målsettinger som eksempelvis motvirkning av økonomiske forskjeller. Selv om kommisjonen ble ledet av en historiker og ellers var representert ved ulike profesjoner og vitenskapelige disipliner, ble ytringsfriheten adressert som et grunnleggende normativt spørsmål.

På bakgrunn av forandringer i det norske samfunnet, som alt var på god vei i 1990-årene og akselererte etter tusenårskiftet, ble det naturlig og påkrevet med et supplerende perspektiv på ytringsfrihetens kår i Norge. Vi har tatt utgangspunkt i tre endringstendenser:

Det gjelder *for det første* den kulturelle og religiøse pluralismen. Ledende demokratiteoretikere som John Rawls, Ronald Dworkin og Jürgen Habermas tok dette som et grunnpremiss i sine arbeider om det liberale demokrati på begynnelsen av 1990-årene. Også i Norge er verdimangfoldet for lengst blitt

et hovedtema i diskusjoner om demokratiet: Hvordan kan man finne frem til en felles forestilling om demokrati i et samfunn som består av mange ulike moralske og religiøse doktriner? Ett svar som samler liberalere er at ytringsfriheten må oppleves som reell og levende for alle grupper, og at særlig dens offentlige karakter gjør det mulig å finne noe felles å bygge på for den politiske styringen av samfunnet.

*For det andre* legger vi vekt på medieutviklingen, fordi medier i ulike fasonger utgjør ytringens og offentlighetens bærere og formgivere. Vi skriver formgivere fordi en triviell sannhet er at mediene gir fasong og valør til meddelelser og diskusjon. I stor grad lar medier og budskap seg skille bare analytisk; i realiteten er de sydd sammen. En tanke tilpasses sitt medium, og den vil også forstås på bakgrunn av mediet (f.eks. et demonstrasjonstog, en avisforside eller i et kommentarfelt på Internett) som bringer den ut i det offentlige. Fra midten av 1990-årene oppsto en serie medier for ytring og diskusjon på basis av internett og web som pakket og presenterte offentlige utsagn og meningsutveksling på nye måter. Mye tyder på at det oppsto en ny skillelinje i offentligheten mellom en eksklusiv og nokså konform «smal» riksmedie- og elitepreget offentlighet, og en annen sterkt utvidet «bred» offentlighet av mangslungent innhold på blogger, kommentarfelt og i sosiale medier. Dette gjør det vanskelig å oppnå en helhetlig oversikt. Det offentlige ordskiftet ser svært forskjellig ut avhengig av hvor man betrakter det fra. Et eksempel: Etter det svenske riksdagsvalget i september 2014 oppsto debatten om svenskene hadde våget å ta debatten om innvandring og flyktningpolitikk, eller om den var feid under teppet av det politiske establishment. Det er fullt mulig at svaret er begge deler; at debatten om dette var livlig i den brede – og i stor grad nettbaserte – offentligheten, men marginal i elitens «smalere» offentlige arenaer. Som i tilfellet med den kulturelle pluralismen er spørsmålet: hvordan skal samfunnet forholde seg til denne nye komplekse kommunikasjonstilstanden? Hvordan kan den brede og den smale offentligheten berike hverandre? Kan denne arytmien i det hele tatt omdannes til opinion som basis for politiske beslutninger?

*For det tredje* er det norske samfunnet innhentet av internasjonale liberalistiske tendenser. Det gjelder blant annet i deler av mediesektoren som har vært regnet for både børs og katedral, der avkastning er satt foran stabilitet. Sammen med teknologisk innovasjon har dette medført sterkere konkurranse, nedleggelse og oppkjøp. Også i arbeidslivet generelt har internasjonalisering og ustabile eier- og lederforhold medført kompleksitet og press på arbeidstakerne. Også i offentlig sektor er det hevdet at kravet til lojalitet fra ledelsen er blitt skjerpet i forbindelse med omstruktureringer, nedleggelse eller dårligere arbeidsmiljø. «Omdømme» er som kvasietisk norm oppvurdert i både offentlig og privat sektor, og spørsmålet er hvilke betingelser det gir for den som vil melde fra om utilbørlige forhold. Den nye disiplineringen av virksomheter og

arbeidsliv (ofte knyttet til såkalt *New Public Management*) kan heve terskelen for å si i fra. Vi spør: Gjelder den fulle yringsfrihet også for arbeidstakere? Hvordan håndteres dilemmaet mellom lojalitet og anstendige arbeidsforhold?

Vi tilbyr ikke endelige svar på alle disse vanskelige spørsmålene, men noe like viktig: Viten som gjør det mer meningsfullt å besvare dem, eller i det minste ta del i diskusjonen om dem. Vårt forskningsprosjekt og bidragene i denne rapporten skiller seg fra Ytringsfrihetskommisjonen ved at vi ikke arbeider normativt. Vi opererer analytisk deskriptivt og sosiologisk. Vi vil ikke finne de rette normene, men de normene som finnes. Det betyr ikke at vi bare presenterer flate kartlegginger – en selvsagt del av et arbeid som dette er å drøfte funn i lys av annen teoretisk og empirisk viten om temaet. I dette ligger også at vi ikke først og fremst betrakter yringsfrihet som et rettslig spørsmål, om hvor grensen skal gå mellom det legale og illegale. Ytringsfrihet er her betraktet som en verdi og som normer, som lever uavhengig av rettens regler. Det har yringsfriheten til felles med andre former for frihet og andre verdier som sosialt fellesskap, lojalitet og trygghet. Vi er ute etter allmenne (og noen spesifikke) oppfatninger om den offentlige ytringen. Dette kan i sin tur danne basis for en diskusjon om hvor grensene for den rettslige beskyttelsen skal gå.

Vår sosiologiske tilnærming tilsier at vi holder større avstand til de ideelle fordringene som normativ politisk teori og rettstenkning har vært sterkt preget av siden begynnelsen av 1990-årene. Vi er mindre opptatt av hvordan det norske demokratiet ideelt bør bli, enn hvordan det oppleves i dag. Samfunnsviterne (og vår kjære jurist) i dette prosjektet har ulikt syn på normativismen, som fikk ny oppsving i demokratiteorien på begynnelsen av 1990-årene. Bølgen fra blant annet Rawls og Habermas la stor vekt på betegnelsen «det deliberative demokrati», dvs. potensialet i offentlig meningsutveksling som basis for rasjonell politikk. Det er ikke nødvendig for vårt prosjekt. Vårt anliggende er, med de nevnte divergerende tendensene som bakgrunn, å tegne kart over yringslandskapet i Norge som debatten om dette landskapet behøver.

I sosiologisk lys er denne pluralismen, eller divergensen, i offentligheten intet nytt. Moderne samfunn har utviklet seg ved at moralnormer og verdier har splittet seg opp. Etter femti år med migrasjon lever ulike verdier side om side i det norske samfunnet- som i alle vestlige samfunn. Likeledes tolkes normer om hva som er godt eller sant på meget forskjellig vis innenfor ulike sektorer som kunst, vitenskaper og journalistikk. Som et nettverk av offentlig diskusjon, konflikt og refleksjon utgjør offentligheten et møtested for oppfatninger og normer i disse sektorene og preges av dette mangfoldet. Det eksisterer sterke forventninger til at offentligheten, som en sosiolog har kalt 'samfunnets hellige ånd', skal evne å skape orden eller en viss konvergens i denne kompleksiteten. Våre undersøkelser kan bidra til diskusjonen om hvorvidt disse forventningene er spent for høyt.



I lys av disse trekkene ved offentligheten bidrar vår undersøkelse for det første med en demokratisering. Mange store debatter føres i hva vi ovenfor kalte den «smale» offentligheten, som i praksis innbefatter svært få og lite representative stemmer i forhold til befolkningen. Med våre undersøkelser av hvordan folk flest erfarer og opplever ytringsfrihetens sosiale betingelser, gir vi ordet til langt flere enn dem som frekventerer det offentlige ordskiftet. For det andre presenterer vi dybdestudier; holdninger innhentet fra særskilte grupper som enten har et spesielt forhold til den offentlige ytringen (kunstnere, forfattere, journalister), eller som opplever seg som sårbare i offentlighetens søkelys (individer med innvandrerbakgrunn, potensielle varslere).

Fremfor alt leverer vi med denne rapporten et bidrag til spørsmålet om offentligheten som samfunnsressurs. Ekstern regulering av offentligheten er i vårt liberale samfunn ikke lenger en aktuell opsjon. Den gjenværende muligheten er regulering som selvregulering i og rundt den *kommunikative* prosessen i seg selv. Den fremste måten offentligheten kan styres på er med refleksjon; via debatten om debatten. Slike diskusjoner er intet nytt. Debatter har alltid fremfor alt inneholdt klager over debatten. Ikke få meningsutvekslinger i mediene ender med kritikk av motpartens debattstil. Det kan likevel hevdes at offentligheten i voksende grad har tilegnet seg måter å debattere seg selv på, og ikke minst tematisere offentligheten som samfunnsfenomen. I voksende grad har offentligheten avtegnet seg med tydeligere offentlig kontur, og altså blitt tema for debatt i seg selv. Slike debatter om debatten tar blant annet opp offentlighetens temaer, saklighet, hvilke debatter som blir tatt eller ikke tatt, adgangen for ytterliggående standpunkter, og terskelen for hatefulle ytringer på Internett. Våre undersøkelser opplyser den norske offentligheten med hva borgerne selv mener er sentrale utfordringer for den samme offentlighet, og hvordan den behandler dem.

## Rapportens oppbygning

Rapporten består av fem hoveddeler, hver med to kapitler.

Del I i rapporten tegner det store bildet, og omhandler ytringsfrihetens holdninger og regelverk. I Kapittel 1 (side 17) beskriver jurist Jon Wessel-Aas den rettslige utviklingen på pressefrihetens område, og viser hvordan en styrking av rettstilstanden når det gjelder den publisistiske friheten potensielt undergraves av utviklingen når det gjelder kommunikasjonsfrihet. I Kapittel 2 (side 33) drøfter Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen de sosiale, normative forutsetningene for ytringsfrihet i Norge, basert på befolkningsundersøkelsen. De spør om hvilke typer ytringer som oppfattes som akseptable på ulike arenaer i Norge, og om i hvilken grad bestemte grupper velger å holde meningene sine tilbake, av frykt for å støte andre eller selv å bli latterliggjort.

Del II tar for seg vilkårene for ytring i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge. I Kapittel 3 (side 53) undersøker Arnfinn H. Midtbøen og Kari Steen-Johnsen

hvilke erfaringer aktive meningsytrere blant etniske og religiøse minoriteter gjør seg i det offentlige norske ordskiftet, og hvordan de reflekterer over og håndterer sin egen rolle. Blant de sentrale spørsmålene er hvorvidt det eksisterer spesifikke betingelser for ytring for etniske og religiøse minoriteter, og hvordan disse betingelsene eventuelt varierer med kjønn, politisk ståsted og debatt-tema og -arena. I Kapittel 4 (side 79) fokuserer Jon Rogstad på grensedragninger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet i norske medier. Han undersøker hvorvidt journalister, redaktører og karikaturtegnere opplever trusler knyttet til religionskritiske publiseringer og hvordan de håndterer dette. Videre spør han hvilke avveininger mediehusene gjør seg når det gjelder hva det er riktig å publisere, og hvordan dette har endret seg over tid.

Del III omhandler ytringsfrihetens infrastrukturer og profesjoner. Her rettes fokus mot mediene og mot kunstnerprofesjonene. I Kapittel 5 (side 107) spør Anna Grøndahl Larsen og Karoline Andrea Ihlebæk hvordan norske medier oppfatter og strategisk håndterer de strukturelle endringene bransjen for øyeblikket er inne i, med vekt på konsekvenser av digitaliseringen. I Kapittel 6 (side 126) undersøker Tore Slaatta hvordan norske forfattere og billedkunstnere vurderer ytringsfriheten i Norge anno 2014, med utgangspunkt i sitt eget virke.

Del IV fokuserer på digitaliseringens konsekvenser for deltagelse i offentlig debatt. I Kapittel 7 (side 153) undersøker Karoline Andrea Ihlebæk hvordan sjefsredaktører og debattredaktører tilrettelegger for og håndterer den offentlige debatt. I Kapittel 8 (side 167) gjør Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen en analyse av befolkningens aktivitet i og deltagelse i ytringer gjennom sosiale medier med tanke på om slike medier virkelig utvider borgernes ytringsmuligheter. De spør om formen og tonen i sosiale medier kan føre til at individer skremmes bort fra disse arenaene. Videre spør de om trekk ved sosiale medier og den typen offentlighet de representerer i seg selv kan bidra til at en del lar være å ytre meningene sine.

Del V fokuserer på arbeidslivet. I Kapittel 9 (side 184) tar Sissel G. Trygstad for seg ytringsfrihetens kår i arbeidslivet generelt, med vekt på spørsmål om forholdet mellom ytringsrett og lojalitet, og om hvordan dette reguleres formelt og uformelt. I Kapittel 10 (side 206) retter Trygstad fokus mot varsling. Basert på data fra spørreundersøkelsen undersøker hun først forekomsten av varsling og hvorvidt varsling virker og fører frem. Deretter reiser hun spørsmål om sammenhengen mellom varsling og ytringsfrihet, mer presist om retten til varsling har utvidet arbeidstagerens ytringsfrihet.

Rapporten avsluttes med en refleksjon over helheten av funnene som er presentert i de ulike kapitlene, og et bud på status for ytringsfriheten i Norge.

# Kapittel 1: Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt frem – og to tilbake?

*Jon Wessel Aas*

## 1.1 Innledning

Den overordnede problemstillingen som skal behandles i dette kapittelet, er den rettslige utviklingen fra 1999 til 2014 med hensyn til pressefrihetens kår. Pressefrihet er dels betinget av at det ikke eksisterer for mange rettslige begrensninger i hva som lovlig kan publiseres. Den er også betinget av at det eksisterer en underliggende infrastruktur av så frie informasjonskanaler som mulig, hvor relevant informasjon kan tilflyte pressen.

I to delutredninger i dette prosjektet har jeg sett nærmere på den rettslige utviklingen ved to viktige sider av de nevnte betingelsene. I den sammenheng har jeg behandlet henholdsvis:

- Utviklingen av pressefrihetens rettslige grenser fra 1999 til i dag, når det gjelder begrensninger som er begrunnet i hensynet til enkeltindividers personvern (Delutredning I)
- Utviklingen i samme periode av statlig kontroll med og overvåkning av borgernes kommunikasjon, og dens betydning for ytrings- og pressefriheten (Delutredning II).<sup>1</sup>

At det i begge sammenhenger er tatt utgangspunkt i 1999, er ikke tilfeldig. For det første var det i 1999 at vi sist hadde en offentlig utredning av ytringsfrihetens kår i Norge, gjennomført av kår i Norge, gjennomført av Ytringsfrihetskommissjonen.<sup>2</sup> For det andre er årtusenskiftet også et slags dreiepunkt i rettsutviklingen i begge sammenhenger, om enn av forskjellige årsaker, som skal forklares nærmere i de respektive punktene nedenfor.

Hovedhensikten i det følgende er å gjennomgå og oppsummere noen av hovedpoengene fra de nevnte to delutredningene (i henholdsvis pkt 1.3 og 1.4 nedenfor). For en utdypende gjennomgang med nærmere kildehenvisninger og referanser, henvises det til delutredningene. Først skal det imidlertid sies noe om

1. Delutredningene er publisert i rapporten *Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt frem – og to tilbake?*

2. NOU:27 1999 «Ytringsfrihed bør finde Sted»

de grunnleggende forutsetningene for reell pressefrihet, herunder om forholdet mellom den publisistiske friheten og den underliggende infrastrukturen som den er avhengig av (pkt 1.2 nedenfor).

## 1.2 Pressefriheten og dens forutsetninger

Pressefriheten er en sentral bestanddel av – og dels også en forutsetning for – realisering av den overordnede ytringsfriheten, som igjen er en grunnpilar i et levende demokrati. Høyesterett har formulert seg slik, når det gjelder hva man må ha som utgangspunkt, når det oppstår spørsmål om å begrense pressefriheten:

[...] pressens grunnleggende funksjon i et demokratisk samfunn, både som sentral utøver av ytringsfriheten og som den viktigste arena for andres bruk av denne frihet. Det inngår i pressens rolle å avsløre maktmisbruk, ulovligheter og uhederligheter i første rekke hos representanter for samfunnsmessige institusjoner og organisasjoner, offentlige så vel som private. Den skal – som det uttrykkes i flere avgjørelser av EMD – være 'a public watchdog'.<sup>3</sup>

Denne offentlige vaktbikkje-funksjonen og reell pressefrihet er betinget av mange faktorer. Blant annet er den betinget av at det eksisterer publisistisk frihet; at en redaksjonelt uavhengig presse kan publisere meninger og informasjon uten statlig forhåndskontroll (formell ytringsfrihet) og uten å oppleve vilkårlige eller mangelfullt begrunnede rettslige sanksjoner i etterkant, på grunn av innholdet i det som publiseres (materieell ytringsfrihet).

Den publisistiske friheten kommer blant annet til uttrykk i Grunnloven § 100 andre, tredje og fjerde ledd, som tilsammen verner om både den materielle og den formelle ytringsfriheten:

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Den offentlige vaktbikkje-funksjonen og den reelle pressefriheten er imidlertid også avhengig av reell informasjons- og kommunikasjonsfrihet mellom borgerne og av offentlighet i myndighetsforvaltningen, slik at pressen kan få tilgang på de

---

3. Rt 2002 s. 764

meninger og den informasjonen som bør bringes ut i offentligheten gjennom pressen for å gjøre den demokratiske debatten informert, og for å sikre at den kan skje uavhengig av og med et kritisk blikk på blant annet statsmaktene.

Det hjelper nemlig lite med vid publisistisk frihet, dersom man ikke har noe substansielt å meddele. Det vil si dersom man for eksempel ikke får innsyn i hva som foregår i den offentlige forvaltningen eller hvis informasjon som potensielle kilder besitter om ukjente, kritikkverdige forhold ikke når frem til pressen, fordi kildene frykter negative konsekvenser for seg selv om de varsler pressen. Man kan si at dette offentlighetsprinsippet og denne informasjonsfriheten, herunder kildevernet, utgjør hovedbestanddelene av den underliggende infrastrukturen som reell ytrings- og pressefrihet er avhengig av.

I Grunnloven § 100 erkjennes dette for så vidt gjennom kravet til offentlighet i forvaltningen i bestemmelsens femte ledd, og det generelle infrastrukturkravet i bestemmelsens sjette ledd:

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Når det gjelder forutsetninger for et reelt kildevern, er en av dem at det finnes et vern mot statlig innsyn i borgernes fortrolige, private kommunikasjon. Slikt vern finner vi i Grunnloven § 102 første ledd første setning, slik den lyder etter revisjonen som ble vedtatt tidligere i år:

Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.

Vi finner tilsvarende beskyttelse av ytringsfriheten og av privatlivets fred, herunder privat kommunikasjon, i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), som etter menneskerettsloven gjelder som norsk lov, med forrang foran annen norsk lov i tilfeller av motstrid.

Behovet for vern av disse forskjellige forutsetningene for pressefriheten er med andre ord erkjent og rettslig forankret i overordnede rettsregler, både i Grunnloven og i internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av og som er inkorporert i norsk lov. Spørsmålet er hvordan dette vernet fungerer og respekteres i praksis. Det er deler av dette spørsmålet som jeg har behandlet grundigere i henholdsvis Delutredning I og Delutredning II, og som skal oppsummeres i punktene nedenfor.

### 1.3 Pressefriheten og personvernet – fra streng strafferett til avveining mellom to menneskerettigheter

Utøvelsen av pressefriheten kommer ikke sjelden i konflikt med enkeltindividers personvern – nærmere bestemt med vernet om den enkeltes privatliv og/eller omdømme.

Kort fortalt består vernet av privatlivet i å beskytte enkeltindivider mot at opplysninger om deres personlige forhold, deres private liv, urettmessig blir offentliggjort. Utgangspunktet er at nær sagt enhver opplysning om en identifiserbar persons privatliv er beskyttet mot offentliggjøring. Det er ikke bare snakk om det helt private – det «hemmelige» – men om detaljer om alt hva en person foretar seg som privatperson.

Omdømmevernets kjerneobjekt er individers offentlige omdømme, deres «gode navn og rykte». Det skal vernes mot angrep i form av urettmessige beskyldninger om faktiske forhold. Enhver påstand om at noen har foretatt seg noe som omverdenen vil fordømme, vil normalt bli regnet som en ærekrenkende beskyldning. Beskyldninger om straffbare forhold vil alltid bli ansett som ærekrenkende, men også beskyldninger om forhold som ellers er egnet til å svekke vedkommende persons omdømme – moralsk, profesjonelt eller på annen måte – vil kunne bli regnet som ærekrenkende. Det er de udokumenterte beskyldningene man ønsker å verne mot.

I moderne tid viser statistikk fra domstolene at det i Norge er denne konflikten som har vært helt dominerende i rettssaker om begrensninger i den publisistiske friheten – friheten til å publisere ytringer, uten å oppleve rettslige sanksjoner som erstatnings- eller straffeansvar i ettertid.

Den vesentligste utviklingen siden 1999 dreier seg om hvordan domstolene håndterer konflikten mellom pressefriheten og omdømmevernet – også omtalt som injurieretten. Enkelt sagt dreier det seg om tiden før og etter tusenårsskiftet. I løpet av ett år – fra mai 1999 til mai 2000 – ble nemlig Norge dømt tre ganger i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) for krenkelse av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. I alle tilfellene gjaldt det fellende, norske injuriedommer behandlet av Høyesterett som siste instans.<sup>4</sup> Norge hadde aldri tidligere blitt dømt i EMD for krenkelse av ytringsfriheten. Dette ble en katalysator for det som kan kalles et paradigmeskifte i norsk rett, først og fremst med hensyn til en betydelig endring i hvordan hensynet til pressefriheten blir integrert i domstolenes juridiske argumentasjon i slike saker.

Norske domstoler hadde frem til da praktisert straffelovens regler om omdømmekrenkelses ganske strengt i henhold til lovens ordlyd. Dette innebar at

4. Henholdsvis EMDs dom av 20.05.99 i *Bladet Tromsø mot Norge*, EMDs dom av 25.11.99 i *Nilsen og Johnsen mot Norge* og EMDs dom av 02.05.00 i *Bergens Tidende mot Norge*

det klare utgangspunktet var at dersom pressen hadde formidlet beskyldninger som objektivt sett angrep noens omdømme, ble den domfelt for krenkelse med mindre det ble ført såkalt «sannhetsbevis» for beskyldningens innhold. Dette gjaldt selv om det var snakk om viderefremføring av åpne kilders beskyldninger, og selv om den angrepne hadde fått imøtegå beskyldningene.

Riktignok hadde domstolene etterhvert åpnet for at hensynet til ytringsfriheten og pressens rolle som offentlig vaktbikkje kunne tilsa at man opererte med et visst slingringsmonn for unøyaktigheter i journalistikk om temaer som hadde stor offentlig interesse, men dette fremsto i all hovedsak som snevre unntak fra hovedregelen om sannhetsbevis. Og henvisninger til EMK og EMDs praksis var nokså summariske og ble i mindre grad integrert i domstolenes rettslige argumentasjon. Dette ble også påpekt av Ytringsfrihetskommisjonen, som mente at norsk rettspraksis på feltet på flere punkter var i strid med praksis fra EMD. Denne kritikken ble da også bekreftet henholdsvis like før og umiddelbart etter at Ytringsfrihetskommisjonen leverte sin rapport, gjennom de ovennevnte fellende EMD-dommene mot Norge.

Dommene i EMD sammenfalt dessuten i tid med en annen, sentral rettslig begivenhet: Stortingets vedtagelse i 1999 av lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Denne loven bestemmer for det første at EMK skal gjelde som norsk lov, og at der hvor det foreligger motstrid mellom det som følger av EMK og det som følger av annen norsk lov (som for eksempel straffelovens bestemmelser om omdømmekrenkelser), skal norske domstoler gi EMK forrang. Det fremgikk dessuten av forarbeidene til loven at Stortinget med dette ønsket å gi blant annet EMK større plass i norsk rett.

Resultatet av disse noenlunde sammenfallende begivenhetene ble i løpet av noen få år at Høyesterett til slutt forlot sin tidligere praksis, som var basert på den strengere strafferettslige tilnærmingen, til fordel for å vurdere injuriersakene i henhold til EMDs metode.<sup>5</sup> EMDs metode tok i større grad utgangspunkt i pressens rolle som offentlig vaktbikkje og samfunnets behov for en presse som kunne fylle denne rollen i den løpende samfunnsdebatten, uten unødige frykt for rettslige sanksjoner. Med dette som utgangspunkt skulle det foretas en bredere interesseavveining mellom hensynet til pressefriheten og hensynet til personvernet til den som var blitt utsatt for uriktige eller udokumenterte beskyldninger.

Fra en rettstilstand der sannhetsbevis var det sentrale kriterium, med hensynet til ytringsfriheten som en mulig, men snever grunn for unntak, ble den nye helhetsvurderingen, som er gangbar fremdeles, uttrykt slik:

(...) Ved den konkrete avveiningen må foretas en vurdering etter flere kriterier. Av disse finner jeg grunn til å fremheve graden av allmenn interesse, beskyldningens

5. Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Norlandsposten-saken, inntatt i Rt 2002 s 764, som er nærmere behandlet i Delutredning I, regnes som milepælen i denne sammenheng.

karakter, derunder om beskyldningen klassifiseres som 'value judgment' eller 'factual statement', om den retter seg mot offentlig person eller privatperson, samt graden av aktsomhet, derunder om og eventuelt i hvilken utstrekning media på publiseringstidspunktet hadde holdepunkter i faktum for at påstanden var sann. Generelt vil ytringen ha et sterkt vern dersom den gjelder forhold av allmenn interesse, verdivurderinger, videreformidling, offentlig person, og det foreligger sterke holdepunkter for at påstanden var sann. Motsatt: Gjelder saken beskjeden allmenn interesse, faktapåstander, egen fremsettelse, privatperson, og det foreligger svake holdepunkter for at påstanden var sann, har ytringen et mindre sterkt vern.<sup>6</sup>

Det hører med til utviklingen at Stortinget i forbindelse med vedtagelse av ny straffelov (av 2005, som – visstnok på grunn av utdaterte datasystemer hos politiet – ennå ikke har blitt satt i kraft), avkriminaliserte omdømmekrenkelsler og vedtok en ny bestemmelse i skadeerstatningsloven, som regulerer erstatningsansvar for rettstridige omdømmekrenkelsler. I den sammenheng er vilkårene for ansvar formulert for å samsvare med ovennevnte rettstilstand. Den nye bestemmelsen, skadeerstatningsloven § 3-6a lyder som følger:

Den som uaktsomt har satt frem en ytring som er egnet til å krenke en annens ærefølelse eller omdømme, skal yte erstatning for den lidte skade og slik erstatning for tap i fremtidig erverv som retten ut fra den utviste skyld og forholdene ellers finner rimelig. Han kan også pålegges å betale slik erstatning (oppreisning) for skade av ikke-økonomisk art som retten finner rimelig. Dersom den krenkede døde mindre enn 15 år før krenkelsen etter første ledd fant sted, kan krav om oppreisning settes frem av hans nærmeste.

En ærekrenkende ytring medfører ikke ansvar etter første ledd dersom den anses berettiget etter en avveining av de hensyn som begrunner ytringsfrihet. Ved denne vurderingen skal det særlig legges vekt på om ytringen hviler på et fyldestgjørende faktisk grunnlag, på ytringens grad av krenkelse, og om hensynet til den krenkede er tilfredsstillende ivaretatt ved for eksempel adgang til imøtegåelse, om allmenne interesser eller andre gode grunner tilsa at den ble satt frem, og om ytreren har vært i aktsom god tro med hensyn til de momenter som kan gjøre ytringen berettiget.

Selv om endringen i rettstilstanden, med hensyn til utvidelse av pressefriheten, har vært mest markant på injurierettens område, innebar den generelle inkorporeringen av EMK i norsk lov og av EMDs metode i norsk rettspraksis også at utviklingen har preget måten som saker om forholdet mellom pressefrihet og privatlivets fred løses på. Også der har den bredere interesseavveiningen mellom hensynet til henholdsvis pressefriheten og personvernet, blitt avgjørende for den rettslige vurderingen i konkrete saker.<sup>7</sup>

6. Rt 2003 s 928 avsnitt 44, gjentatt sist i Rt 2014 s 152.

7. Se høyesterettsavgjørelsene inntatt i henholdsvis Rt 2007 s 687 («Big Brother»), Rt 2008 s 489 («Plata»), Rt 2008 s 1089 («Bryllupsfoto») og Rt 2009 s 265 («Memo»).



## 1.4 Overvåkning/kommunikasjonskontroll og pressefrihet

Som nevnt i pkt 1.2 ovenfor, hjelper det lite med vid publisistisk frihet, dersom man ikke har noe substansielt å meddele. Det vil si dersom man for eksempel ikke får innsyn i hva som foregår i den offentlige forvaltningen, eller hvis informasjon som potensielle kilder besitter om ukjente, kritikkverdige forhold ikke når frem til pressen fordi kildene frykter negative konsekvenser for seg selv om de varslers pressen, eller at lovet anonymitet (kildevern) ikke vil gi dem reell beskyttelse.

En konsekvens av den utviklingen som er omtalt i pkt 1.3 ovenfor – med hensyn til EMKs betydning i norsk rett – er blant annet at pressens kildevern er blitt styrket gjennom rettspraksis, påvirket av praksis fra EMD.

Den adgang en journalist har til å nekte å forklare seg om identiteten til sine kilder har lenge stått som hovedregelen i norsk rett (gjennom bestemmelser om dette både i straffeprosessloven § 125 for straffesaker og i tvisteloven § 22-11 for sivile søksmål). Begge disse bestemmelsene inneholder imidlertid unntak som åpner for at domstolene kan pålegge en journalist å forklare seg om en kildes identitet, dersom en interesseavveining mellom hensynet til vedkommende saks opplysning og hensynet til ytringsfriheten tilsier det. Reelt sett er det imidlertid i dag lite rom for unntak.

I en av de nyeste avgjørelsene fra Høyesterett om kildevernet, viste Høyesterett til at det etter rettspraksis, ikke minst fra EMD, fremgikk at kildevernet nyter sterk beskyttelse, og at dette gjelder også der hvor kilden selv har begått straffbare handlinger. Det ble også vist til at i saker hvor kilden har vært opphav til informasjon som det var av samfunnsmessig betydning å få gjort kjent, er kildevernet «langt på vei absolutt».<sup>8</sup>

I den angjeldende saken opprettholdt Høyesterett kildevernet til tross for at vedkommende kilde ikke selv hadde bidratt med slik informasjon. Det dreide seg om en anonym bruker (som kalte seg «Finneren»), som skrev i kommentarfeltet under en redaksjonell artikkel på en nettavis. Artikkelen handlet om folk i England som ved hjelp av metalldetektor fant verdifulle, kulturhistoriske «skatter» nedgravd i jorden. Artikkelen omhandlet særlig om og i tilfelle hvordan folk kunne gjøre det samme i Norge. Blant annet gjennomgikk artikkelen den norske kulturminnelovens regler om funn som man er pliktig til å levere inn til det offentlige mot finnerlønn. I artikkelen oppfordret redaksjonen leserne til å diskutere temaet i kommentarfeltet under artikkelen. «Finneren» la inn kommentarer om at han selv hadde en runesten som han hadde funnet, stående i garasjen, og at det ikke kunne falle ham inn å levere den inn i bytte mot «knapper og glansbilder», slik loven krevde. Tvert om kunngjorde han at han ville selge den, hvis noen ville betale rett pris. Av en senere kommentar gikk det frem at han hadde

8. Rt 2010 s 1381

fått solgt runestenen til en privatsamler for kr 20.000 via nettstedet ebay.com. Politiet ville etterforske dette straffbare forholdet, og krevde i den forbindelse av retten påla redaktøren å utlevere opplysninger om «Finnerens» identitet.

At kildevernet ble opprettholdt også i dette tilfellet begrunnet Høyesterett slik:

Ved vurderingen av om det her skal gjøres unntak fra kildevernet, finner jeg det riktig å legge til grunn den mer langsiktige effekten av å skulle gjøre unntak – den såkalte «chilling effect» [...] I det lange løp er det en risiko for at en mer utstrakt bruk av vitneplikt vil kunne medføre at viktige kilder blir borte. Etter mitt syn tilsier derfor vesentlige samfunnsinteresser at media i størst mulig utstrekning bør kunne bevare anonymitet om sine kilder. Jeg er enig med den ankende part i at det må tillegges vekt at bruken av internett har samfunnsnytte, ved at nye medieplattformer har bidratt til at andre grupper mennesker har kommet til orde enn de som er bidragsytere til papiravisenes tradisjonelle leserinnlegg.

Det kan etter dette konstateres at kildevernet står meget sterkt når det gjelder spørsmålet om å pålegge en journalist å oppgi identiteten på sine anonyme kilder. Det kan – i vår sammenheng – også bemerkes at Høyesterett fremhever hvilken verdifull betydning utviklingen av digitale kommunikasjonsformer har hatt for muligheten for at flere kilder kan komme til orde i samfunnsdebatten. Dette sterke kildevernet og den tilliten som det bidrar til hos potensielle kilder, kan imidlertid raskt undergraves dersom de samme kildene mister tillit til at deres kommunikasjon med journalister, og sporene av slik kommunikasjon, ikke er tilstrekkelig beskyttet mot innsyn fra uvedkommende – herunder statens myndigheter.

Som utdypet i Delutredning II, har utviklingen siden 1999 nettopp i dette perspektivet gått i negativ retning – til dels ganske dramatisk. Det skyldes blant annet den teknologiske utviklingen, som har gjort elektronisk kommunikasjon til en naturlig og i praksis nødvendig del av alles hverdag, herunder i kommunikasjon mellom pressen og dens kilder. Det er i utgangspunktet en positiv utvikling i et ytringsfrihets- og informasjonsfrihetsperspektiv. Men det øker også de teknologiske mulighetene for å overvåke, spore og kartlegge opplysninger om borgernes kommunikasjon og aktivitet.

Ytringsfrihetskommisjonen viet riktignok noe oppmerksomhet til betydningen av fremveksten av elektronisk kommunikasjon for ytringsfriheten. Men kommisjonen fokuserte da først og fremst på andre sider av dette enn de økte teknologiske mulighetene for kontroll og overvåking. Det siste ble i praksis ikke problematisert. Det er kanskje ikke så merkelig. Selv om både internett og mobiltelefoni eksisterte i 1999, har det som nevnt siden den gang skjedd en rivende utvikling både teknologisk, i omfanget av tele- og nettbaserte tjenester, og i befolkningens bruk av elektronisk kommunikasjon generelt. Samtidig var det frem til 1999 kun i svært begrenset grad at loven tillot kontroll med og overvåking

av borgernes fortrolige kommunikasjon. Adgangen til å benytte telefonavlytting og annen hemmelig kommunikasjonskontroll gjaldt kun ved etterforskning av allerede begåtte forbrytelser, og da bare ved skjellig grunn til mistanke om overtreddelse av straffelovens bestemmelser om krenkelser av rikets sikkerhet eller narkotikaforbrytelser.

De store utvidelsene av myndighetenes fullmakter til kommunikasjonskontroll begynte først samme år, i 1999, og har senere blitt utvidet i flere omganger. I Delutredning II er nærmere detaljer om alle trinnene i denne utviklingen omhandlet. Her skal jeg kun trekke frem de mest dramatiske endringene, samt illustrere hvorfor de bidrar til å undergrave både den generelle kommunikasjonsfriheten og derigjennom særlig kildevernet og dermed også pressefriheten.

### 1.4.1 PSTs fullmakter

Frem til 2005 var det slik at politiet, herunder Politiets sikkerhetstjeneste (PST), først kunne benytte seg av metoder som hemmelig kommunikasjonskontroll, når det var skjellig grunn til mistanke om at den som ble utsatt for dette hadde begått en straffbar handling. Man holdt seg til det tradisjonelle utgangspunktet i en demokratisk rettsstat; at slike, alvorlige tvangsinngrep i enkeltindividers sivile og politiske friheter, kun tillates når det er konkret mistanke om at vedkommende selv har brutt samfunnets normer.

I 2005 vedtok imidlertid Stortinget en bestemmelse i politiloven § 17d, som ga PST anledning til å ta i bruk blant annet hemmelig kommunikasjonskontroll i rent forebyggende øyemed – altså før det en gang var begått noen straffbar handling. Grunnvilkårene fremgår av bestemmelsens første ledd:

Retten kan ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a [terror, forfatterens bemerkning],
- b) straffeloven §§ 90, 91 og 91 a [befatning med informasjon som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, forfatterens bemerkning] eller
- c) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Det fremgår dessuten av resten av lovendringen at sjefen eller assisterende sjef for PST, dersom det hastet, har kompetanse til å beslutte dette uten forutgående kjennelse fra retten – såkalt hastekompetanse.

Inngrepet skjer (for så vidt naturlig nok) i hemmelighet både for offentligheten og for den som rammes av det, og selv der hvor begjæringen behandles i hemmelig rettsmøte av retten i forkant, skjer det ingen reell kontradiksjon. Den

hemmelige forsvareren som oppnevnes for å ivareta den utsattes interesser, får verken tilkjenne seg for eller kommunisere med sin «klient» eller få innsyn i annet av saksdokumentene enn de deler som PST legger frem for retten. Skal man forstå konsekvensen av denne fullmakten fullt ut, må man også se på hvordan de straffbare handlingene bestemmelsen nevner er definert.

Først kan vi ta straffeloven § 147a – vår sentrale terrorbestemmelse, som kom inn i loven i 2002. Den rammer den som for eksempel begår eller forsøker å begå en voldshandling med såkalt terrorforsett. Det betyr at forsettet, i tillegg til voldshandlingen, også må gå ut på for eksempel å skape «alvorlig frykt» i befolkningen. Etter lovendring i 2013 er det også blitt straffbart å forberede en slik fremtidig handling, dersom man har utviklet et forsett om det og foretatt noen ytre handlinger som kan anses å peke mot en fremtidig terrorhandling.<sup>9</sup> Dette innebærer at PST kan sette i verk hemmelig kommunikasjonskontroll når det er grunn til å undersøke om noen forbereder å utvikle et forsett om å begå en fremtidig terrorhandling. Det vil si før vedkommende selv nødvendigvis har tenkt tanken en gang – og for så vidt uavhengig av om personen noensinne vil tenke en slik tanke.

I et notat til 22. juli-kommisjonen skrev professor Erling Johannes Husabø følgende om konsekvensene av slik kriminalisering av forberedelseshandlinger kombinert med de tilhørende overvåkningsfullmaktene:<sup>10</sup>

Dersom ein kriminaliserer «planlegging» og/eller «førebuing» av terrorisme, gir straffebodet si skildring av det straffbare inga sjølvstendig rettleiing for kva type handlingar som vert råka. I planlegging av ei terrorhandling kan alle slags handlingar inngå. I Breivik-saka synes det t d som om mykje av dagleglivet dei siste åra har hatt med førebuing av terroraksjonen å gjera: Innkjøp av ein gard, trening på treningssenter, reiser til utlandet, bruk av ulike medikament osv. osv. Det blir dermed fullt og heilt avhengig av kva som er det vidare forsettet med

handlingane, om dei skal reknast som terrorførebuing eller ikkje. Innkjøp av eit skrujern kan i eit tilfelle vera tenkt for å reparera badromshylla, og i eit anna tilfelle for å reparera ein bil som skal nyttast under ein terroraksjon.

[...]

Her må vi også trekkja inn at den i praksis gjerne viktigaste effekten av ei slik kriminalisering av terrorplanlegging vil vera at det opnar for at politiet kan nytta skjulte tvangsmidlar dersom dei har mistanke om at nokon føreteik slik planlegging. Den viktigaste

9. Teknisk sett er det nok at noen kjøper for eksempel en kniv, hvis tanken med innkjøpet er å bruke den til å begå et drap med terrorforsett...

10. Husabø, Erling Johannes, *Grenser for kriminalisering av førebuingshandlingar og bruk av skjulte tvangsmidlar mot terrorisme i ein demokratisk rettstat* (Notat: 6/12 til 22. juli-kommisjonen 8/3-2012) s 12. Notatet kan lastes ned her: [http://www.regjeringen.no/smk/html/22julikommissjonen/22JULIKOMMISSJONEN\\_NO/CONTENT/DOWNLOAD/214/1692/VERSION/2/FILE/NOTAT\\_6\\_HUSABO\\_GRENSER\\_FOR\\_.PDF](http://www.regjeringen.no/smk/html/22julikommissjonen/22JULIKOMMISSJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/214/1692/VERSION/2/FILE/NOTAT_6_HUSABO_GRENSER_FOR_.PDF)

rettstryggleiksgarantien ved bruk av tvangsmidlar, domstolskontrollen, får dessutan dårlegare kår der politiet sine fullmakter vert nytta for å førebyggja brotsverk. Vurderinga av om eit brotsverk vil koma til å bli utført er nemleg fundamentalt ulik den tradisjonelle vurderinga av om eit skadevaldande brotsverk er utført. Når straffebodet ikkje spesifiserer nærare kva handlemåtar som er straffbare, vil det avgjerande for om mistankekravet er oppfylt vera om ein mistenkjer personen for å ha eit terrorforsett. I høve til tvangsmiddelbruken gjeld ikkje noko prinsipp om at rimeleg tvil skal koma den mistenkte til gode. Endå meir på spissen kjem dette problemet ved PST sin førebyggjande tvangsmiddelbruk etter politilova § 17d. Då er det etter lova berre krav om at det er «grunn til å undersøke om noen forbereder» ei straffbar planlegging av terrorisme. Med ein kombinasjon av den førebuingskriminaliseringa som PST foreslår og den heimelen til tvangsmiddelbruk som dei alt har i § 17d vil det vera «carte blanche» for PST si overvaking av breie krinsar i det norske folket!

Med tanke på kritisk journalistikk basert på kilder som ønsker å varsle om statsmyndighetenes egne lovbrudd eller andre kritikkverdige forhold, er det også interessant å se på kombinasjonen av straffeloven § 91 og politiloven § 17d.

Straffeloven § 91 annet ledd setter straff for den som uberettiget setter seg eller en annen i besittelse av opplysninger som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Det innebærer at PST med hjemmel i politiloven § 17d kan iverksette hemmelig overvåkning allerede når det er grunn til å undersøke om noen forbereder å sette seg eller en annen i besittelse av slik informasjon. Man må huske på at i denne situasjonen og på dette stadium er det i realiteten opp til PST selv å definere om det som (forutsetningsvis) ennå ikke har skjedd, vil innebære uberettiget besittelse av informasjon som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Det kan like gjerne dreie seg om at en kilde er i dialog med en journalist, for å gi informasjon om PSTs eller andre statlige myndigheters egne lovbrudd – som de samme myndighetene ønsker å holde skjult. For å trekke på et eksempel fra en av Norges nære allierte; den dokumentasjonen som avdekket at amerikanske myndigheter blant annet hadde drevet med tortur i avhør av mistenkte terrorister, var informasjon som var offisielt hemmeligstemplet av hensyn til rikets sikkerhet.

#### 1.4.2 E-tjenestens fullmakter og rolle i informasjonsutveksling

For å se helheten, må vi også trekke inn både Etterretningstjenestens (E-tjenestens) fullmakter, samarbeid og informasjonsutveksling mellom E-tjenesten og PST, og mellom disse tjenestene og andre lands tilsvarende tjenester. E-tjenestens fullmakter er regulert i lov om etterretningstjenesten (E-loven) med tilhørende forskrifter.<sup>11</sup> Det var for så vidt et demokratisk fremskritt i seg selv at loven ble vedtatt i 1998. Før den tid var E-tjenestens virksomhet i hovedsak regulert gjennom interne instruksjer i Forsvaret.

11. Forarbeider til loven: Ot.prp.nr.50 (1996–1997) og Innst.O.nr.19 (1997–1998)

Grovt oppsummert gir denne lovgivningen i utgangspunktet E-tjenesten fullmakt til blant annet å samle inn og utveksle med utenlandske, samarbeidende tjenester all informasjon som anses som viktig for å sikre «viktige nasjonale interesser, jf E-loven § 3. Hvilke metoder som kan benyttes er ikke særlig nærmere regulert, bortsett fra at tjenesten ikke «på norsk territorium» skal overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske personer, jf § 4. Det står ifølge loven tjenesten langt på vei fritt å overvåke utlendinger, og å overvåke både nordmenn og utlendinger utenfor «norsk territorium».

Likeledes står det tjenesten i utgangspunktet fritt å utveksle informasjon med utenlandske, samarbeidende tjenester. Det fremgår av loven § 3, og av instruks om Etterretningstjenesten § 7 (instruks). Av forarbeidene til E-loven, fremgår det dessuten at E-tjenesten i den sammenheng kan innhente informasjon som er av interesse for samarbeidende lands tjenester, selv om informasjonen ikke har direkte betydning for norske interesser – så fremt dette gir E-tjenesten tilgang på tilsvarende informasjon den andre veien.<sup>12</sup>

Først i løpet av sommeren 2013, etter de første avsløringene via Edward Snowden om omfanget av USAs (og Storbritannias) overvåkning av elektronisk kommunikasjon, fastsatte Forsvarsdepartementet en ny (utfyllende) instruks som innførte visse begrensninger i adgangen til å samle inn opplysninger om nordmenn i utlandet og til å utlevere opplysninger om nordmenn til samarbeidende tjenester i utlandet.<sup>13</sup> Selv om disse reglene etter sin ordlyd krever en saksbehandling som skal ivareta visse rettsikkerhetshensyn, er det til syvende og sist opp til E-tjenesten selv, eventuelt departementet – i begge tilfeller den utøvende makt – å vurdere om «nasjonale interesser» eller hensynet til den enkeltes personvern skal veie tyngst i det enkelte tilfellet. Og her skal det bemerkes at beslutninger og handlinger ikke bare foregår i hemmelighet – her er vedkommende borgere ikke en gang representert gjennom en hemmelig advokat eller lignende, slik som tilfellet er ved PSTs begjæringer om skjulte tvangsmidler. Avgjørelsene tas uten uavhengig judisiell prøving og uten kontradiksjon.

Det fremgår videre av reglene at E-tjenesten kan videreformidle «overskuddsinformasjon» som tjenesten innhenter/mottar, men ikke selv har bruk for eller adgang til å lagre, til PST, jf instruks § 3. Og i Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, som ble gitt av Forsvarsdepartementet i 2006, regulerer samarbeidet mellom de to tjenestene nærmere, herunder med hensyn til utveksling av informasjon og koordinering av samarbeid med andre lands sikkerhets- og etterretningstjenester. Hva innebærer

12. Ot.prp.nr.50 (1996–1997) pkt 12, merknader til § 3

13. Utfyllende bestemmelser for Etterretningstjenestens innsamling mot norske personer i utlandet samt for utlevering av personopplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester, fastsatt av Forsvarsdepartementet den 24. juni 2013 med hjemmel i instruks om Etterretningstjenesten § 17

dette i dagens samfunn, der de fleste bruker elektronisk kommunikasjon – tele-tjenester og internett – til store deler av sin kommunikasjon med omverdenen, på tvers av landegrenser, døgnet rundt?

Vi vet at flere allierte og naboland bedriver såkalt «signalspaning», mer eller mindre systematisk og mer eller mindre vilkårlig, i *all* elektronisk kommunikasjon som passerer vedkommende lands grenser – det regnes som «utenlandsk». Sverige – som ca. 80 prosent av norsk kommunikasjon som foregår med utlandet må passere gjennom – gjør det, i henhold til lovgivning som først ble innført i 2009 og som siden har blitt utvidet.<sup>14</sup> Og vi vet jo nå at både USA og Storbritannia gjør det til gangs. Vi vet også at alle landene betrakter «utlendingers» kommunikasjon som fritt vilt, og at informasjon som samles inn om «utlendinger» utveksles ganske fritt mellom de samarbeidende landenes tjenester. Det er selve etterretningsmarkedets «handelsvare» – som vi også har sett at vår egen lovgivning om E-tjenesten og PST uttrykkelig erkjenner.

Dette betyr altså at det ene lands e-tjeneste ganske fritt kan overvåke nabolands borgeres kommunikasjon og omvendt, for så å foreta en gjensidig utveksling av innsamlet informasjon. Satt i system, innebærer dette at våre lands myndigheter i realiteten kan bedrive en tilnærmet total overvåkning av vår elektroniske kommunikasjon, på en måte som omgår de skrankene som nasjonal lovgivning setter for direkte overvåkning av egne borgere. Dette er for eksempel noe som synes å ha vært langt utviklet i samarbeidet mellom Norges nære allierte, USA og Storbritannia.<sup>15</sup>

### 1.4.3 EOS-utvalget – reelt bolverk mot misbruk av fullmakter?

Som en «kompensasjon» for mangelen på vanlige rettssikkerhetsgarantier samt demokratisk kontroll med og offentlig innsyn i de hemmelige tjenestenes virksomhet, opprettet Stortinget i 2006 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), med mandat gitt i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-loven) med forskrifter.<sup>16</sup> I EOS-loven § 2 er formålet med kontrollen beskrevet slik:

- 1) å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og at tjenestene respekterer menneskerettighetene,
- 2) å påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnslivet,

14. Se Wessel-Aas, Jon, «Krenker svensk overvåkningslov norske borgeres menneskerettigheter?», *Kritisk Juss* nr 1 2009 s 65. Se også Klamborg, Mark, «FRA and the European Convention on Human Rights – A Paradigm Shift in Swedish Electronic Surveillance Law», inntatt i Shartum, Dag Wiese (red.), *Overvåkning i en rettsstat* (Oslo 2010)

15. Se blant annet oppslag i The Guardian 21/6-2013: <http://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa>

16. Se nærmere om EOS-utvalget og dets historikk og virksomhet på utvalgets egne nettsider: <http://eos-utvalget.no/norsk/>

- 3) å påse at virksomheten holdes innen rammen av lov, administrative eller militære direktiver og ulovfestet rett. Utvalget skal iakttta hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmede makter.

Formålet er rent kontrollende. Utvalget kan ikke instruere de kontrollerte organer eller nyttes av disse til konsultasjoner.

Selv om EOS-utvalgets kontrollfunksjon fyller en viktig rolle i mangel av de retts-sikkerhetsgarantiene som ellers gjelder mellom borgerne og forvaltningen og politi- og påtalemyndighet, er det flere begrensninger i utvalgets mandat og kapasitet som gjør at det kan stilles spørsmål ved om kontrollen er effektiv nok med hensyn til å forebygge og hindre at EOS-tjenestenes virksomhet griper lenger inn i borgernes personvern og kommunikasjonsfrihet enn forsvarlig i et demokrati. Her skal bare noen hovedproblemer påpekes.

For det første er kontrollen som utøves i all hovedsak etterfølgende, og basert på stikkprøver. Dette medfører at den eventuelle skaden allerede vil være skjedd når EOS-utvalget oppdager uheldige/ulovlige forhold.

For det annet kan utvalget i liten grad basere seg på klager fra enkeltindivider, som grunnlag for sine undersøkelser. Det ligger i EOS-tjenestenes natur og deres virksomhetens innretning at det enkelte individ vil være helt uvitende om at det er gjort inngrep i deres rettsfære. Man kan vanskelig klage på noe som man ikke kjenner til.<sup>17</sup>

For det tredje skal EOS-utvalgets kontroll først og fremst avdekke om EOS-tjenestene har gått utover sine lovlige fullmakter. Når fullmaktene – som vi har sett i gjennomgangen ovenfor – over tid har blitt utvidet, blir også terskelen for når utvalget kan reagere tilsvarende høyere. At formålsparagrafen i EOS-lovens § 2, som er sitert ovenfor, i 2009 ble endret slik at det fremgår uttrykkelig at kontrollen også omfatter å påse at tjenestene «respekterer menneskerettighetene», er i denne sammenhengen positivt. Men det må antas at utvalget likevel i utgangspunktet vil respektere de rammene som Stortinget har satt gjennom for eksempel politiloven og E-loven, når kontrollen utøves.

For det fjerde er det etablert praksis, med forankring også i EOS-loven med forskrifter, at utvalgets innsyn kan begrenses når innsyn vil avsløre kildene til samarbeidende tjenester.<sup>18</sup> Det er klart at en slik begrensning ikke er helt uvesentlig, med tanke på det scenariet som er skissert under pkt 1.4.1.

---

17. Betegnende i så måte er blant annet den saken om E-bataljonens ulovlige registrering av journalister som ble omtalt under pkt 4 ovenfor. At EOS-utvalget i det hele tatt oppdaget forholdet, skyldtes at to av journalistene ble tipset av kilder innenfor Forsvaret og/eller EOS-tjenestene, slik at de kunne sende klage til EOS-utvalget. Her var man altså avhengig av tilfeldige lekkasjer fra innsiden, for at forholdet overhodet kunne undersøkes av utvalget.

18. Se for eksempel oppslag hos NRK i fjor, i forbindelse med EOS-utvalgets innsyn i et til da for utvalget ukjent arkiv hos E-tjenesten: <http://www.nrk.no/fordypning/e-tjenesten-kan-stoppe-eos-utvalget-1.11210628>



For det femte – og i forlengelsen av det fjerde – kan det pekes på vanskelighetene forbundet med å kontrollere hva informasjon som utveksles med samarbeidende tjenester i utlandet, brukes til.

Som et siste moment kan nevnes den generelle utfordringen for et utvalg med begrenset mandat og begrensede ressurser, å få god nok oversikt over de stadig tettere integrerte tjenestenes innsamling og utveksling av informasjon med hverandre og med samarbeidende tjenester i utlandet i en tid der de elektroniske informasjonssystemene er blitt teknologisk svært avanserte. Dette er problemområder som EOS-utvalget selv har pekt på i forskjellige sammenhenger, blant annet i sin siste åpne årsmelding (for 2013).<sup>19</sup>

## 1.5 Oppsummering

Som gjennomgangen ovenfor har vist, har utviklingen siden 1999 vært positiv for pressefriheten med hensyn til den publisistiske friheten – friheten til å publisere uten etterfølgende sanksjoner som straffe- eller erstatningsansvar. Likeledes har pressens kildevern blitt styrket i den forstand at journalister som den altoverveiende hovedregel aldri vil bli pålagt av domstolene å røpe sine kilder. Derimot har utviklingen vært negativ når det gjelder statens respekt for den underliggende infrastrukturen, herunder særlig respekten for fortrolighet i borgernes private kommunikasjon – noe som undergraver blant annet kildevernet og derved den informasjonsfriheten som samfunnet er avhengige av for at pressen kan forvalte rollen som offentlig vaktbikkje.

Etter den gjennomgangen av rettstilstanden som er gjort under pkt 4 ovenfor, kan det trygt slås fast at utviklingen i retning av økte muligheter for statlig kontroll med og overvåkning av den generelle befolkningens fortrolige kommunikasjon, har vært dramatisk. Når for eksempel PST er gitt hjemmel til å iverksette hemmelig kommunikasjonskontroll av enkeltindivider i rent forebyggende øyemed, når det er grunn til å undersøke om vedkommende forbereder å utvikle et forsett om å begå en fremtidig voldshandling med terrorforsett (politiloven § 17d, jf straffeloven § 147a femte ledd), fremstår de formelle vilkårene som ganske vilkårlige. For å si det med Erling Johannes Husabøs spissformulering som ble sitert under pkt 4 ovenfor, gir denne typen lovgivning nærmest ««carte blanche» for PST si overvåking av breie krinsar i det norske folket!». Dette utfordrer åpenbart den generelle kommunikasjonsfriheten, gjennom den potensielle nedkjølingseffekt dette kan ha på viljen til å benytte alminnelige kommunikasjonskanaler til fortrolig kommunikasjon. For hva slags oppførsel er det egentlig som kan gi myndighetene grunn til å undersøke om du forbereder å utvikle et forsett som du ikke en gang selv er bevisst ennå?

---

19. EOS-utvalgets årsmeldinger er tilgjengelige på utvalgets egne nettsider: <http://eos-utvalget.no/norsk/arsmeldinger/>

Ettersom den reelle ytringsfriheten i samfunnet også er avhengig av en fri presse som, blant annet gjennom lovnader om kildevern, kan motta viktig informasjon fra kilder – for eksempel om ulovlige eller kritikkverdige forhold hos statens myndigheter som forsøkes holdt skjult – innebærer den samme nedkjølende effekten at potensielle kilder vil vegre seg for å ta kontakt med pressen, av berettiget frykt for at kommunikasjonen kan spores og/eller avlyttes. Hva skal for eksempel hindre PST fra å iverksette hemmelig kommunikasjonskontroll av en eller flere mulige kilder, når det er nok å påvise at det er grunn til å undersøke om vedkommende forbereder uberettiget å sette seg selv eller en annen i besittelse av opplysninger som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet (politiloven § 17d, jf straffeloven § 91 annet ledd, jf § 90)?

Vi vet at når begjæring om dette behandles av retten, er det ingen mulighet for reell og effektiv kontradiksjon med hensyn til det faktiske grunnlaget for begjæringen. Den hemmelige advokaten som oppnevnes for å ivareta (i eksempelets tilfelle) den mulige kildens interesser får heller ikke ordentlig dokumentinnsyn i disse sakene. Og pressens interesser er det overhodet ingen representant som ivaretar. Hvis PST i tillegg benytter seg av sin hastekompetanse, er det ingen uavhengig instans involvert i forkant overhodet. Og hvis formålet med kommunikasjonskontrollen (som også kan omfatte uthenting av historiske kommunikasjonsdata) utelukkende er å avdekke hvem som er pressens kilder, er «skaden» skjedd idet informasjonen er kommet til PSTs kunnskap. Da hjelper det lite om en etterfølgende behandling i retten skulle konkludere med at vilkårene for kommunikasjonskontroll ikke var tilstede.

Enda mindre beskyttet er pressen og dens kilder, om vi ser på problemet i et internasjonalt perspektiv, der kommunikasjonen foregår over landegrensene. Da har vi sett hvilke muligheter vårt eget og andre lands etterretningstjenester har til – uten å bryte formelle lover – å omgå fullstendig de prosessuelle skrankene som tross alt finnes når PST og andre tilsvarende tjenester skal forholde seg til egne borgere innenfor landets grenser.

Slik disse forholdene er regulert i Norge – og internasjonalt – i dag, er reelt kildevern, når kommunikasjonen foregår elektronisk, langt på vei illusorisk. Det gjelder særlig der hvor det er tale om informasjon som de samme statlige myndighetene har interesse av å holde unna offentligheten. Det kan nok gi myndighetene effektive muligheter til å beskytte legitimt beskyttelsesverdig informasjon mot offentliggjøring, men det kan også gi myndighetene alt for gode muligheter til i skjul å hindre vesentlig informasjon om sine egne lovbrudd eller andre kritikkverdige forhold fra å bli eksponert. Det er ingen god situasjon for ytringsfriheten, og det er derfor heller ikke positivt om man skal bevare et en levedyktig demokratisk rettsstat over tid.

## Kapittel 2: Frykten for å støte som begrensning. Hvilken betydning har sosiale normer for ytringsfriheten?

*Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen*

Kommunikasjon i offentligheten – og dermed ytringsfriheten – blir både begrenset og muliggjort av sosiale institusjoner, sosiale motiver, og sosiale mekanismer, av hva som oppfattes som akseptabelt å ytre ut fra eksisterende verdier og normer. Men reguleringen av kommunikasjonen handler ikke bare om verdier. Vi kommuniserer også for å bekrefte vår identitet og vår tilhørighet. Behovet for slik bekreftelse kan være en drivkraft både for å ytre sin mening og for å holde den tilbake. Frykten for utestengelse, sosial isolasjon og upopularitet er svært viktige sosiale motiver og mekanismer (Noelle-Neumann, 1984; Hayes et al., 2005). Dette kan føre til konformitet, konsensus og politisk korrekthet.

Ytringsfrihet kan defineres som frihet til å kommunisere i offentligheten uhindret av juridiske, økonomiske eller sosiale krefter (Lipschultz, 2000). I Norge har ytringsfriheten et rettslig vern gjennom Grunnlovens §100, og implementeringen av Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) har bidratt til å styrke dette vernet, blant annet på pressefrihetens område<sup>1</sup>. Slike rettslige rammer utgjør nødvendige, men ikke tilstrekkelige vilkår for ytringsfriheten. Dette kapitlet tar for seg sosiale konvensjoner og normer omkring ytringsfrihet og offentlige ytringer i den norske befolkningen, samt ulike sosiale prosesser som kan føre til selvbegrensning når det gjelder å ytre seg. Hemmes den frie ytring i Norge av at folk legger bånd på seg, for eksempel ved at de er redde for å støte andre, bli latterliggjort eller oppfattes som rasistiske? Hvilke normative føringer og vurderinger er det som gjør seg gjeldende i offentlig debatt?<sup>2</sup>

Vi skal undersøke ytringsfrihetens sosiale begrensning i Norge, med utgangspunkt i spørsmål vi stilte til deltagerne i befolkningsundersøkelsen<sup>3</sup>. For

- 
1. Se Wessel-Aas, 2011 og kapittel 1 i denne rapporten for en presentasjon og diskusjon av disse rettslige forutsetningene.
  2. I dette kapitlet bruker vi begrepet «normativt» i sosiologisk, ikke juridisk forstand, og definerer det som de sosiale forventningene som rettes mot personer og situasjoner, og som påvirker handling (Østerberg, 2012)
  3. Se innledningen og metodeappendiks for en beskrivelse av befolkningsundersøkelsen og de andre undersøkelsene som ligger til grunn for kapitlene i rapporten.

det første vil vi undersøke hvilken støtte ytringsfriheten får når den veies opp mot andre hensyn, som for eksempel hensynet til personvernet eller faren for å støte religiøse eller svake grupper. Dette kan gi oss en pekepinn på den verdien som tillegges frie og kontroversielle ytringer i offentlig debatt i Norge, og dermed også hvilke sosiale begrensninger det ligger på slike ytringer. For det andre vil vi undersøke mer presist toleransen for ulike typer ytringer i befolkningen, i den private- og i ulike deler av den offentlige sfæren. Til slutt skal vi grave i ulike grunner til at folk velger å avholde seg fra å ytre sin mening. Skjer slik selvbegrensning ut fra en verdi om ikke å støte eller såre andre, eller ut fra en frykt for latterliggjøring og isolasjon? For å kunne veie betydningen av slik selvbegrensning for ytringsfriheten, må vi også vite noe om hva som motiverer den.

Ut fra et sosiologisk perspektiv er ikke ytringsfrihet bare et produkt av en idealistisk søken etter sannhet, et utfall av måten «markedet for idéer» fungerer på, eller spørsmål om hva som faller innenfor og utenfor lovens grenser. Sosiale, økonomiske og politiske systemer omgir og preger kommunikasjon i offentligheten. For eksempel vil politiske veivalg når det gjelder samfunnssikkerhet og rett til offentlig innsyn ha sterke konsekvenser når det gjelder ytringsfriheten (cf. Wessel-Aas, 2011). På samme måte regulerer bedrifter arbeidstageres uformelle og formelle rett til å ytre seg, ut fra økonomiske hensyn og hensyn til omdømme (se denne rapporten kapittel 9). Men selv om maktforhold og markedsrelasjoner utvilsomt påvirker ytringsfriheten sterkt, finnes det i tillegg mer kulturelle og uformelle sosiale mekanismer, knyttet til delte verdier og ritualer. Det er dette som er vårt fokus her.

## Sosiale normer og selvbegrensning

Felles normer, oppfatningene og holdninger i en bestemt samfunnskultur skaper solidaritet, integrasjon, identitet og tilhørighet. Men samtidig kan disse felles normene og holdningene bidra til å undertrykke den frie ytring, fordi hver enkelt risikerer å bli ekskludert av fellesskapet ved å utfordre det som er alminnelig akseptert. Dette kan skape en «stillhetsspiral» (*spiral of silence*). Teorien om stillhetsspiralen, slik den ble utformet av Noelle-Neumann (1974), tar som utgangspunkt at individer konstant forholder seg til andres mening og at de justerer atferd og egne meninger til det som oppfattes som flertallets mening (i en gruppe eller på en arena). Ut fra dette teoretiske perspektivet oppstår en stillhetsspiral når individene ikke tør å avvike fra flertallets holdning og uttale upopulære meninger. Grunnen er frykt for isolasjon, og risiko for å bli ekskludert fra de felleskapene en tilhører.

Resultatet av denne sosiale prosessen er at mindretallets meninger, hva enten det dreier seg om avvikende politiske syn eller verdier, blir enda mer marginaliserte enn de var i utgangspunktet, fordi de som tilhører et mindretall blir mindre innstilt på å ytre seg i offentligheten. Dette bidrar til å svekke

mindretallets synlighet, og medfører at de med mindre utbredte standpunkter i mindre grad er villig å uttale seg. Den offentlige debatten blir dermed mindre mangfoldig, og mindre preget av uenighet. Dette er alvorlig for demokratiske samfunn, som i utgangspunktet «trenger uenighet». Uenighet bidrar til bedre, mer kritiske diskusjoner og til mer velfunderte politiske avgjørelser (se Sunstein, 2003).

Forskning om stillhetsspiraler har vist at debattklimaet spiller en rolle for borgernes vilje til å ytre seg (Johnson, 2004; Mutz, 1998). I mer polariserte omgivelser synker viljen til ytring, fordi faren for negative reaksjoner oppfattes som større. En lang forskningstradisjon har vist at ulike faktorer har betydning for viljen til å delta i politisk debatt; kjønn, alder, utdanning, politisk interesse og medieeksponering (Hayes, Scheufele, Huges, 2006; Verba og Nie, 1972). Men i tillegg til disse faktorene finner nyere litteratur at iboende individuelle personlighetstrekk, kalt «tilbøyelighet til selvsensur» (*willingness to self-censor*), delvis kan forklare individenes tendens til å holde tilbake egne meninger i situasjoner hvor de oppfatter at andre er uenige. Tilbøyelighet til selvsensur måles gjennom utsagn som; «det er vanskelig for meg å uttrykke meningen min når jeg tror andre er uenige med meg.», og «jeg mener ofte at personer rundt meg tar feil i det de sier, men lar være å korrigere dem».

Tilbøyelighet til selvsensur henger sammen med sosial og politisk kontekst, og med opplevd debattklima (Hayes, Glynn og Shanahan, 2005). I befolkningsstudien har vi brukt tilbøyelighet til selvsensur-skalaen, men i tillegg har vi gått et skritt videre, ved å be respondenter oppgi hvor ofte de lar være å ytre meninger som er viktige for dem, på hvilke arenaer og hvorfor. Ut fra dette kan vi for eksempel si noe om hvorvidt frykt for latterliggjøring er en viktigere grunn til å holde meninger tilbake i offentlig debatt enn ønsket om å ta hensyn til andres følelser. Dermed har vi mulighet til å diskutere *ulike former for selvsensur* – og om det handler om respekt for andre, frykt eller konformitet. Vi har imidlertid valgt å bruke begrepet «selvbegrensning» for å understreke at det å holde meningene sine tilbake kan handle om å etterleve det man opplever som en positiv norm, ikke bare om frykt eller opplevd sosial tvang.

I det som følger skal vi se på hvordan befolkningen veier ytringsfriheten målt opp mot andre hensyn, før vi går nærmere inn på toleransen for ulike typer ytringer på ulike arenaer. Først skal vi si litt om de spørsmålene i undersøkelsen som er brukt som grunnlag for analysen.

## Om metode

Til analysen har vi brukt tre sett av spørsmål om holdninger til ytringsfriheten, og et spørsmålsbatteri der respondentene ble bedt om å oppgi om de ville være

villige til å si sin mening om noe som var viktig for dem, gitt ulike forhold, for eksempel faren for å såre andre eller selv å bli latterliggjort<sup>4</sup>.

Spørsmålssettet om viljen til selv å ytre seg er tatt direkte fra studier om tilbøyelighet til selvsensur (Hayes, Glynn, og Shanahan; 2005), men videreutviklet ved at vi spesifiserer arena for ytringer. Holdningssspørsmålene inneholder et spørsmålssett der ytringsfrihet veies opp mot andre samfunnshensyn, slik som vern mot rasisme, respekt for religion eller samfunnssikkerhet. Utgangspunktet for dette spørsmålet er en tilnærming innenfor ytringsfrihetslitteraturen som vektlegger «balance of harms»-prinsippet – balansering av hensyn. Et hovedpoeng innenfor denne litteraturen er at ytringsfrihet som gode alltid vil måtte veies opp mot ulempene det kan medføre for individer, grupper eller for samfunnet (Waldron, 2012). De andre to spørsmålssettene er utformet ut fra funn i litteraturen som viser at toleransen for ulike typer ytringer varierer mellom ulike kontekster – det er forskjell på familiesfæren, arbeidslivet og offentlig debatt. Internasjonal forskning viser også at det er forskjell mellom hvilket vern befolkninger vil tilkjenne ulike grupper, for eksempel ulike religioner, etnisiteter eller politiske grupperinger (Smolla, 1972).

Å stille spørsmål om holdninger i et spørreskjema er alltid vanskelig. Det dreier seg om ganske abstrakte begreper og forhold, og vi kan ikke vite nøyaktig hvilke forutsetninger respondentene legger til grunn når de svarer (Tourangeau og Galessic; 2013). I undersøkelsen har vi understreket at respondenten skal svare ut fra det han eller hun mener er rett, ikke ut fra hva som er lovlig per i dag. Vi har altså forsøkt å understreke at vi vil at respondenten skal gjøre en *moralsk*, ikke en juridisk vurdering. Påstandene respondentene skulle ta stilling til varierer i styrke, for eksempel har vi både stilt spørsmål om «nedlatende» og «hånende» ytringer om innvandrere kan tolereres. De fleste av utsagnene handler om ytringer som per i dag er lovlige, men noen handler også om ytringer som kan rammes av loven, for eksempel hatefulle ytringer. Vi har også variert mellom å stille det mer generelle spørsmålet om hån av religion og det mer konkrete spørsmålet om nedsettende ytringer om muslimer og kristne som gruppe. Gjennom å knytte utsagn til arenaen det ytres i, mener vi også at vi gjør spørsmålet mer konkret å ta stilling til.

I og med abstraksjonsnivået mener vi likevel at holdningsdelen av undersøkelsen er mest egnet til å si noe om overordnede tendenser. Det er mindre interessant hvor stor andel av befolkningen som gir støtte til enkeltutsagnet om at rasistiske ytringer bør tolereres, enn hvilket mønster som fremkommer når respondentene tar stilling til et sett av ulike utsagn og arenaer. I analysen har vi undersøkt befolkningens holdninger på tvers av utsagn, sett på grad av konsensus og spredning, samt om noen grupper – basert på alder, kjønn, utdanning og politisk ståsted – skiller seg mer ut enn andre. Når vi så holder dette

4. Hele spørreskjemaet finnes på [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no). Spørsmålene som er brukt er q6, q8, q9 og q15.

sammen med spørsmål om forutsetningene for *egne* ytringer, mener vi at vi til sammen kan nærme oss noen innsikter i hvilke normer og sosiale prosesser som har betydning for ytringer i samtidens Norge.

## Verdien av ytringsfrihet målt opp mot andre hensyn

Ytringsfrihetens regulering stiller sterkere krav enn andre typer regulering, og kan diskuteres ut fra ulike perspektiver. To klassiske perspektiver er «balance of harms»-tilnærmingen (Waldron, 2012), og ideen om offentligheten et marked av idéer (Mill, 2010). Disse perspektivene på ytringsfrihet skiller seg fra hverandre når det gjelder grad av liberalitet når det gjelder ytringer, men det kan argumenteres for at de begge likevel stadfester at et samfunn må veie betydningen av ytringsfrihet mot andre verdier, og at toleransen med nødvendighet har sin yttergrense.

Idéen om offentligheten som et «marked av idéer» fremhever toleranse som nødvendig fordi den fremmer både individuelle og sosiale goder knyttet til jakten på sannheten. Ytringsfrihet er en garanti mot at samfunnet feiler, ved at den gjør det mulig å fremme og utfordre ytringer gjennom fornuftsbasert argumentasjon. Konkurransen mellom idéer og ytringer er den beste måten samfunnet kan utforske korrekte og effektive løsninger på (Mill, 2010)). Det frie markedet av idéer krever toleranse og konkurranse mellom standpunkter. Men samtidig er toleransen preget av et paradoks: for å kunne forsvare toleranse kreves det en viss grad av intoleranse.

«Balance of harms»-tilnærmingen aksepterer sterkere begrensning av ytringsfriheten enn markedet av frie idéer. Her vektlegges at man må veie det ondet det vil være å begrense ytringsfriheten mot det ondet ytringsfriheten kan forårsake, for eksempel at grupper utsettes for fornærmende utsagn, at religioner støtes eller at nasjonens sikkerhet blir truet. Tilnærmingen understreker viktigheten av ytringsfriheten som prinsipp, men anerkjenner at prinsippet bør tilsidesettes i noen tilfeller på grunn av skaden ytringsfriheten kan påføre visse grupper eller hele samfunnet.

I kapitlets første del undersøker vi befolkningens holdninger til ytringsfrihetens grenser, ut fra tanken om at en avveining i mange tilfeller vil være nødvendig. Er befolkningen villig til å begrense ytringsfriheten for å beskytte andre samfunnsverdier? Hvilke verdier blir oppfattet som viktige nok til å rettferdiggjøre et inngrep i ytringsfriheten som grunnleggende prinsipp? I tillegg til å se på hvordan befolkningen stiller seg til denne avveiningen, vil vi også undersøke hvor stor konsensus det er i befolkningen rundt disse spørsmålene. Dette kan gi oss en indikasjon om hvor sterke normer og hvor sterk konformitet som preger rammer inn norsk offentlig debatt.

For å undersøke i hvilken grad den norske befolkningen er villig til å begrense ytringsfriheten til fordel for andre samfunnshensyn, har vi bedt respondentene

ta stilling til 9 påstander hvor de kunne velge mellom 5 svaralternativer (fra helt enig til helt uenig):

- Rasistiske ytringer bør tolereres
- Ytringer som håner religion bør være tillatt
- Ytringsfriheten bør kunne begrenses for å sikre at folk ikke blir trakassert eller mobbet
- Pressens kildevern bør være absolutt, selv når saken handler om nasjonens sikkerhet
- Staten bør kunne sensurere kunstnere som mottar offentlig økonomisk støtte
- Ansatte ved universiteter og høyskoler bør stå helt fritt til å ytre seg
- Når pressen ønsker innsyn i offentlige dokumenter, må personvernet veie tyngre enn hensynet til offentligheten
- Beskyttelse av svake grupper slik som barn og unge er viktigere enn ytringsfriheten
- Virksomheter bør kunne begrense ytringsfriheten til ansatte for å sikre omdømmet sitt

Påstandene fanger opp noen av de sentrale dimensjonene og spenningslinjene knyttet til ytringsfriheten, og tar for seg noen av de strukturene som tenkes å ivareta den, slik som pressen, universitetene og kunstnerne. I tråd med noen sentrale bidrag innenfor den internasjonale forskningen om politisk toleranse, stilte vi ikke spørsmål om ytringsfriheten som abstrakt størrelse, men satte den i sammenheng med andre prinsipper (McLeod mfl., 2001; Paek mfl. 2008; Peffley mfl., 2001). I rapporten «Status for ytringsfriheten i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen», viste vi at hensynet til å beskytte ulike grupper mot rasisme, hån og trakassering sto sterkt i befolkningen når det skulle veies normativt mot ytringsfriheten (Staksrud mfl., 2014, kapittel 2). Her skal vi gjøre en mer helhetlig analyse, der vi ser på avveiningene mellom ytringsfrihet og andre hensyn under ett.

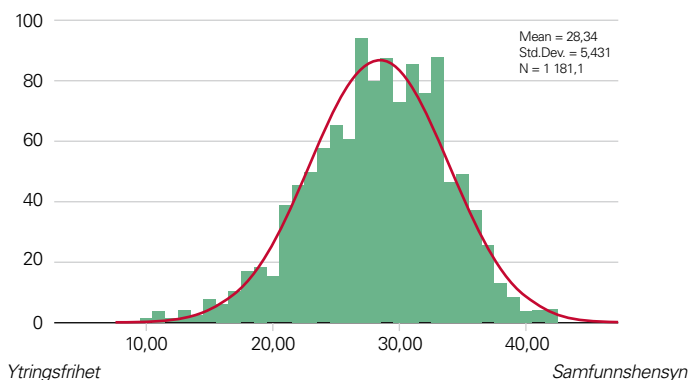
Ved å summere alle svar på de ni påstandene har vi konstruert en ytringsfrihetsindeks, som måler hvor mye respondenten vektlegger hensyn til ytringsfrihet på tvers av påstandene. Vektleggingen av andre hensyn fremfor ytringsfrihet øker med indeksen (lav skår indikerer vektlegging av ytringsfrihet, mens en høy skår indikerer vektlegging av samfunnshensyn). Figuren under viser frekvensfordelingen av indeksen i befolkningen. Hver søyle viser hvor mange i utvalget som har fått hver enkelt gjennomsnittskår på indeksen (For eksempel vil



man få verdien 5 i gjennomsnittskår, hvis man gjennomgående har plassert seg nærmest ytringsfrihetsverdien –  $5 \times 1 = 5$ ).

Fordelingen nærmer seg en normalfordeling med en viss overvekt i favør av å vektlegge samfunnshensyn: de høyeste søylene finner vi mellom verdiene 27 og 33. Dette vil si at en større andel av befolkningen setter samfunnshensyn foran ytringsfrihetshensyn, for eksempel hensynet til å verne utvalgte grupper som barn og unge eller de som bekjenner seg til en religion. Flesteparten av respondentene har likevel et balansert syn når det gjelder avveininger mellom ytringsfrihets – og samfunnshensyn. Det ser vi ved at mange skårer omtrent omkring gjennomsnittet (=25) når svarene på de ni utsagnene legges sammen.

**Figur 2-1 Holdningsindeks, ytringsfrihet**



Vi leser to viktige innsikter ut av denne figuren. For det første anerkjenner respondentene i undersøkelsen at avveiningen mellom ytringsfrihet og andre samfunnshensyn kan være vanskelig, og at det kan være vanskelig å falle ned på hvordan ulike negative utfall skal balanseres. Mange plasserer seg på midten av skalaen. For det andre indikerer figuren stor grad av konsensus blant de spurte. Dette er interessant med tanke på hvor stort rommet for ulike typer ytringer oppleves å være i Norge. Hvis det er stor konsensus om at mange typer hensyn, som for eksempel vern mot rasisme og mot hån av religion, er like viktige som ytringsfriheten, kan dette skape normative begrensninger i forhold til hva individer føler seg komfortable med å ytre seg om.

Påstandene ovenfor er svært generelle av karakter, og det kan innvendes at det er vanskelig å si noe generelt om hvorvidt man mener rasistiske ytringer bør tolereres når verken innhold eller form på ytringen, eller hvilken kontekst den fremsettes i, er presisert. For å konkretisere noe mer, har vi spurt om toleransen for ulike typer ytringer på arenaer med ulik grad av offentlighet.

## Ytringsnormer i det offentlige og det private rommet

Internasjonal forskning om ytringsfrihet viser generelt at borgere i større grad støtter ytringsfriheten som abstrakt konsept enn når man konkretiserer i form av bestemte handlinger, grupper eller arenaer (Hurwitz og Mondak, 2002; Lambe, 2002). Fritt Ords ytringsbarometer, som ble gjennomført våren 2013, understøttet hypotesen om at også den norske befolkningen vil gi sterkere støtte til ytringsfrihet som abstrakt konsept enn når den konkretiseres. Den viste for eksempel at mens 74 prosent mente det var viktig å ivareta ytringsfriheten selv om noen ytringer kunne oppleves som krenkende, mente bare 32 prosent at personer med fordommer mot ulike raser og etniske grupper burde få holde offentlige møter og demonstrasjoner (Fritt Ord, 2013)

I vår undersøkelse ønsket vi å se nærmere på variasjoner mellom ulike offentlige og private arenaer, og toleranse for ytringer knyttet til ulike grupper. Tidligere forskning indikerer, ikke overraskende, at toleransen for negative ytringer er høyere i den private sfæren enn i det offentlige rommet. En interessant og viktig utvikling de siste årene er imidlertid at det offentlige rommet har endret seg. Digitaliseringen har åpnet nye offentlige ytringsarenaer, som for eksempel nettavisenes kommentarfelt og sosiale medier. En antagelse som ofte fremmes er at den normative kontrollen er svakere på disse digitale arenaene – med andre ord at flere typer ytringer aksepteres her enn i de redigerte mediene og i det sosiale livet ellers.

**Tabell 2-1 Aksept for ulike typer ytringer på ulike arenaer**

	Blant nærmeste	På arbeidsplassen	I nyhetsmediene	I nettavisenes kommentarfelt	I sosiale medier	I kunsten	Ingen av arenaene
Nedsettende ytringer om religion	45,8	15,9	17,4	16,3	17,1	19,2	46,1
Nedsettende ytringer om innvandrere	36,9	11,2	13	10,9	11,4	10,7	55
Nedsettende ytringer om kristne	40,4	15,7	18,6	15,9	16,5	17,4	52
Nedsettende ytringer om muslimer	32,2	9,9	10,9	10,3	9,3	9,4	60,6
Nedsettende ytringer om homofile	22,8	6,7	7,7	7,3	7,7	8,5	70,9
Nedsettende ytringer om politikere	55,1	33,5	31,6	25,1	26	22,3	31,3

*Svar på spørsmålet: På hvilke arenaer mener du ulike typer nedsettende ytringer bør aksepteres? (q\_6)*

Tabell 2-1 viser hvor stor prosent som mener at ulike typer ytringer er akseptable på ulike arenaer. Ikke uventet viser det store bildet at det er større rom for nedsettende ytringer på hjemmearenaen enn i ulike offentlige sammenhenger. Dette gjelder uansett hvilke grupper vi snakker om. Avstanden mellom den private og ulike offentlige arenaer varierer mellom 15 og 30 prosent av befolkningen avhengig av påstand.

I utgangspunktet gir det god mening at respondentene opplever den private sfæren som et rom der det er akseptabelt å ytre mer kontroversielle meninger. Samtidig indikerer tallene at det er begrenset rom for ytringer som kan oppfattes som nedsettende overfor ulike grupper både på private og offentlige arenaer i Norge. For fire av de gruppene vi har nevnt; innvandrere, kristne, muslimer og homofile, mener mer enn 50 prosent at slike ytringer ikke er akseptable på noen arenaer. Nedsettende ytringer om politikere oppfattes som mer akseptable på alle arenaer. Svarene må tolkes i lys av den formuleringen vi har valgt. «Nedsettende ytringer om.» er et svakere uttrykk enn for eksempel «hånende» eller «støtende». Men samtidig kan dette oppfattes som ytringer som ikke har noe konstruktivt, kritisk innhold, og som dermed ikke gir et bidrag til samfunnsdebatten. Hadde vi valgt begrepet «kritisk», kan vi anta at den generelle aksepten for ytringene ville vært høyere.

Når vi sammenligner de ulike typene ytringer på tvers av kolonner, ser vi at aksepten er lavest for nedsettende ytringer om homofile, og høyest for nedsettende ytringer om politikere. Vi noterer oss også forskjellen mellom å spørre om religion generelt, og å spørre om personer som tilhører en religion, muslimer eller kristne. Nedsettende ytringer om religion tolereres i større grad enn ytringer om individene som tilhører en religion. Et interessant funn er at det er mindre aksept for nedsettende ytringer om muslimer enn om kristne, uansett hvilken arena det dreier seg om. Dette reiser interessante spørsmål om hvordan islam forstås i det offentlige ordskiftet, og om hvordan karikaturstriden har påvirket befolkningens oppfatning om rommet for islamkritikk. Både den offentlige debatten knyttet til karikaturstriden, og oppfordringen om å vise ytringsansvar<sup>5</sup> som ble fremmet i etterkant av 22. juli, kan tenkes å ha påvirket befolkningen i dette spørsmålet.

Hvis vi ser bort fra det klare skillet mellom den private arenaen og andre arenaer, er det mest slående trekket i Tabell 2-1 at respondentene gjør liten forskjell mellom de ulike offentlige arenaene. Noen fravær av forskjeller er spesielt interessante å merke seg. *For det første* fremstår arbeidsplassen som en arena der befolkningen oppfatter at nedsettende ytringer bør begrenses i like stor grad som i det allmenne offentlige ordskiftet. Tendensen til å ville begrense slike ytringer på arbeidsplassen er minst like stor som i sosiale medier eller i nyhetsmediene.

5. Se for eksempel Bangstad, Vetlesen osv. for en presentasjon av dette argumentet

*For det andre* skiller befolkningen i liten grad mellom nyhetsmediene, nettavisenes kommentarfelt og sosiale medier når det gjelder aksept for nedsettende ytringer. I den grad det finnes en forskjell er det en tendens til større aksept for nedsettende ytringer innenfor nyhetsmediene. Dette er til dels overraskende, gitt at både sosiale medier og nettavisenes kommentarfelter forbindes med mindre grad av redigering og portvoktermakt enn de etablerte mediene (Ihlebak, 2014). Dermed kunne man tenke at de skulle anses som rom der et større spenn av ytringer ville være akseptable. Når befolkningen ikke svarer slik, er det rimelig å tro at man tvert imot ser et større behov for å begrense ytringer normativt i uredigerte eller mindre redigerte medier.

*For det tredje* viser Tabell 2-1 at kunsten ikke settes i noen sterk særstilling når det gjelder rommet for nedsettende ytringer. Når det gjelder nedsettende ytringer om religion og om kristne, er det noen fler som sier at slike ytringer er akseptable i kunsten enn i nyhetsmediene, men når det gjelder muslimer er tendensen motsatt. Det er betydelig mindre aksept for nedsettende ytringer om politikere i kunsten enn det er i nyhetsmediene. Disse funnene er noe overraskende. Selv om kunstens samfunnsrolle er gjenstand for stadig diskusjon, tilkjennes den samtidig ofte en særegen rolle i å formulere fri kritikk, ikke minst av politikken, og bevege seg i yttergrensene for det normativt akseptable<sup>6</sup>.

En samlet tolkning av de undersøkelsene vi har gjort så langt av befolkningens holdninger til ulike typer ytringer, er at det finnes begrenset aksept for ytringer som kan virke støtende og sårende i det offentlige rom, enten det dreier seg om arbeidsplass, nyhetsmedier eller sosiale medier. Videre har vi påpekt at når det gjelder avveining mellom ulike samfunnshensyn og ytringsfrihet, plasserer mange seg rundt midtstandpunktene. Dette kan tyde på at normene om ikke å støte bestemte grupper kan oppleves som ganske allmenne. Når vi analyserer aksepten for de ulike typene ytringer på de forskjellige arenaene mer i dybden, finner vi likevel at ulike grupper fordeler seg noe forskjellig. Kvinner er gjennomgående mindre aksepterende overfor nedsettende ytringer, både i den private sfæren og i det offentlige rommet. Vi finner også en tendens til at de som plasserer seg til høyre på den politiske skalaen, er mer aksepterende overfor ulike typer nedsettende ytringer i nyhetsmedier, sosiale medier og nettavisenes kommentarfelter. Når det gjelder aksept for nedsettende ytringer innenfor kunsten, skiller personer med høyere utdanning og inntekt seg ut med større aksept.

Moralske normer og jus henger nært sammen. I denne undersøkelsen har vi presisert at vi ønsket å få vite hva som var respondentenes personlige oppfatning av hva som kan aksepteres på ulike arenaer. Variasjonen vi fant ovenfor mellom det private og det offentlige antyder at respondentene har behandlet dette som

6. Se Tore Slaattas Kapittel 6 (side 126) i denne rapporten for en presentasjon av den kunstneriske ytringsfrihetens institusjonelle og kulturelle forutsetninger

normative, moralske spørsmål. Når det gjelder nedsettende ytringer om ulike grupper, mener mange at slike bør begrenses når vi befinner oss innenfor et offentlig rom, selv om det ikke forbys ved lov og forfølges juridisk.

## Selvbegrensning på ulike arenaer

Så langt har vi konsentrert oss om den normative konteksten for ytringer, slik den fremkommer gjennom respondentenes svar. Litteraturen om selvsensur og om stillhetsspiraler viser at den politiske og sosiale konteksten for ytringer er viktig for om individer velger å ytre sin mening eller ikke (Noelle-Neumann, 1974; Naab, 2012). I denne siste delen av kapitlet skal vi se nærmere på hvorvidt og hvorfor individer velger å la være å ytre meninger som er viktige for dem eller ikke, på ulike arenaer. Analysene vi gjorde ovenfor antyder at den normative konteksten for ytringer i Norge er preget av forventninger om ikke å støte eller såre ulike grupper. Slår dette inn som en viktig begrunnelse for å holde meningen sin tilbake. Eller er frykt for latterliggjøring en vel så viktig faktor?

Med utbredelsen av digitale medier er vi vitne til en demokratisering av mulighetene for offentlig ytring – i den forstand at mange flere enn for noen år siden har både tilgang til ulike former for offentlighet og erfaring med ytring i offentligheten. I en undersøkelse fra 2012 svarte 35 prosent at de ytret seg om politikk og samfunnsspørsmål på en eller annen digital medieplattform (Enjolras mfl., 2013: 120). Den andre siden av denne utviklingen er en økt eksponering for negative reaksjoner og hets, med potensiale for omfattende og rask spredning. Dette kan bidra til frykt for isolasjon, konformisme og selvbegrensning, og dermed til en innskrenkning av ytringsfriheten.

For å vurdere omfang og betydning av selvbegrensning både i den private og den offentlige sfæren har vi spurt respondentene i hvilken grad de ville ha uttrykt sine meninger på ulike arenaer, på tross av ulike sosiale reaksjoner. Spørsmålet lød: «Noen mennesker sier sin mening uansett situasjon og arena, mens andre er mer forsiktige. Nedenfor ber vi deg tenke på meninger som er viktige for deg. På hvilke av disse arenaene ville du sagt din mening selv om...». Resultatene er presentert i Tabell 2-2.

**Tabell 2-2 Vilje til å uttrykke sin mening på ulike arenaer i lys av sosial risiko**

	Blant nærmeste familie og venner	På arbeidsplassen	På åpent tilgjengelig nettside	I sosiale medier	Ingen av disse arenaene
Støtende meninger	55,5	15,1	8,3	8,7	30,9
Meningen kan såre folk du bryr deg om	28,3	7,4	3,7	3,6	57,4
Risiko for å bli oppfattet som uhøflig	46,7	23	14,3	15,4	32,6
Risikere negativ reaksjon fra overordnede	31,4	23,6	5,6	5,3	34,3
Risiko for overvåkning	25,7	15,6	15,6	15,1	41,7
Risiko for å dumme seg ut	60,4	33	14,5	19	19
Risiko for å bli oppfattet som annerledes	44,1	33,5	17,4	21,6	20,8
Risiko for å bli oppfattet som rasistisk	26,9	8,5	5,1	4,5	51
Risiko for latterliggjøring	46,7	22,3	11,4	13,9	30,5
Risiko for oppleve trakassering/mobbing	22,9	13,2	9,2	9,2	47,8
Risiko for å bli oppfattet som mobber	10,8	4,7	3,4	2,6	64,2

Svar på spørsmålet: På hvilke arenaer vil du ha sagt din mening selv om: (q\_15)

Tabell 2-2 viser hvor mange prosent som ville uttrykt meningen sin på ulike arenaer, på tross av ulike former for risiko. Med unntak av i den siste kolonnen, som viser andelen som ikke ville sagt meningen sin på noen av disse arenaene, er det altså slik at jo høyere tall, jo høyere andel ville uttrykt meningen sin.

Vi ser at det er et klart skille mellom den private sfære – hva man er villig til å uttrykke blant nærmeste familie og venner – og mer offentlige arenaer som arbeidsplassen, åpne nettsider eller sosiale medier. 60 prosent sier for eksempel at de ville si sin mening selv om de sto i fare for å dumme seg ut når de er blant nærmeste familie og venner, mens 33 prosent sier det samme om arbeidsplassen og 14,5 prosent på åpent tilgjengelige nettsider.

Når det gjelder hva slags risiko som i størst grad forhindrer respondentene i å si sin mening i det offentlige, synes det som om begrunnelser knyttet til å såre eller støte andre er de viktigste. Hvis vi ser på andelen som sier de ville si sin mening på en åpent tilgjengelig nettside, er det klart færrest som sier at de ville ytret meningen sin dersom de kunne bli oppfattet som mobbere eller

kunne risikere å såre folk de bryr seg om, henholdsvis 3,4 og 3,7 prosent. Disse to utsagnene handler direkte om å ramme enkeltpersoner, og svarene er derfor kanskje ikke så overraskende. Mer interessant er det at bare 5,1 prosent sier at de ville uttrykke meningen sin selv om de kunne bli oppfattet som rasistiske på åpne internettsider, og at bare 8,3 prosent ville si sin mening selv om de kunne risikere at meningen virker støtende på personer eller grupper. Dette er lave tall, som indikerer at respondentene sterkt forholder seg til en norm om ikke å virke støtende. Dette svarer godt til det bildet vi tegnet ovenfor av befolkningens avveining mellom ytringsfrihet og rasisme.

Tabell 2-2 viser også at noen fler ville si sin mening på tross av en risiko for å bli latterliggjort (11,4), dumme seg ut (14,5), eller for å bli oppfattet som annerledes (17,4). Men selv i dette siste spørsmålet, svarer altså færre enn én av fem at de ville uttrykt meninger som var viktige for dem på internett. Noen flere sier at de ville uttrykt seg i sosiale medier, selv om de kunne bli oppfattet som annerledes.

Vi merker oss også at risikoen for negative reaksjoner fra overordnede, samt risikoen for overvåkning ser ut til å være potensielt sterke grunner til å avholde seg fra å ytre seg. Disse to typene risiko er kanskje mer hypotetiske enn de andre i og med at de forutsetter at bestemte reaksjoner eller bestemte former for overvåkning finner sted. Likevel gir det en interessant indikasjon om at overordnedes holdninger til ansattes ytringsfrihet kan ha stor betydning for om disse vil ønske å ytre sin mening offentlig.<sup>7</sup> Resultatene antyder også at en «nedkjølingseffekt» som følge av utvidet overvåkning av borgere er et realistisk scenario. Det vil si at borgerne vil kunne bli mer forsiktige med å ytre seg, av frykt for overvåkning og kontroll.

### Er noen grupper spesielt tilbøyelige til å begrense sine meningsytringer?

Forskningen om selvsensur, eller selvbegrensning som vi har kalt det her, har vist at den har både sosiale og psykologiske årsaker (Filak, Reynardi og Maksl, 2009; Hayes, Glynn og Shanahan, 2005). Det betyr at det å holde meningene sine tilbake både kan henge sammen med personlighetstrekk, med bestemte bakgrunnskjennetegn, slik som kjønn, alder eller utdanning, og med selve samtalekonteksten. Gjennom en multinominal regresjonsanalyse av tabell 4 kan vi undersøke hvilke psykologiske faktorer og sosiale faktorer som er forbundet med ulike sosiale reaksjonstyper på ulike arenaer<sup>8</sup>.

Den psykologiske dimensjonen, det vil si i hvor stor grad en person har en tilbøyelighet til ikke å uttrykke sine meninger, kan måles gjennom et

7. Se Sissel Trygstad's Kapittel 9 (side 184) i denne rapporten for en omfattende diskusjon av ytringsfrihet i arbeidslivet.

8. Denne, og andre bakgrunnsanalyser finnes på [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no)

spørsmålsbatteri (Hayes mfl., 2005)<sup>9</sup>. Det inneholder blant annet spørsmål som «Når jeg tror andre er uenige med meg, pleier jeg oftest å la være å si hva jeg mener» og «Hvis jeg er uenig med andre har jeg ikke noe problem med å si det til dem». Instrumentet har blitt gjenstand for omfattende testing og bruk<sup>10</sup>. Ut fra spørsmålsbatteriet har vi laget en tilbøyelighet for selvbegrensningsindeks som kontrollerer for den psykologiske dimensjonen ved selvbegrensning. Undersøkelsen vår bekrefter at psykologiske faktorer har betydning for hvorvidt individer ønsker å ytre meningene sine på ulike arenaer. Personer som har en høy tilbøyelighet for selvbegrensning har større sjanse til å la være å ytre meningen sin i sosiale medier enn de som har en lav tilbøyelighet til selvbegrensning. Den psykologiske dimensjonen ved selvbegrensning ser ut til å ha en særlig betydning i sosiale medier (sammenliknet med andre arenaer).

Personlighetstrekk forklarer altså en del av forskjellene mellom hvem som vil ytre meninger som er viktige for dem i ulike fora og hvem som ikke vil gjøre det. Dette er ukontroversielt. Spørsmålet stiller seg annerledes dersom noen grupper med bestemte bakgrunnskjennetegn, slik som kjønn, alder, utdanning eller etnisitet i større grad enn andre begrenser sin meningsytring. I lys av Noelle-Neumanns teori om stillhetsspiraler er en mulig utfordring ved slike prosesser at visse synspunkter systematisk uteblir fra den offentlige samtalen.

Analysen vår viser noen mønstre på tvers av sosiale reaksjoner og arenaer. Den viktigste forskjellen er knyttet til kjønn. Kvinner er i større grad enn menn villige til å begrense egne ytringer med én gang de opptrer i offentligheten (på arbeidsplassen, åpne nettsider, eller sosiale medier), nesten uavhengig av hvilke sosiale reaksjoner de risikerer å utsette seg for. Kvinner sensurerer seg selv i større grad enn menn for å unngå å støte andre, såre andre, fremstå som uhøflige, risikere reaksjoner fra overordnede på arbeidsplassen, risikere å bli overvåket i sosiale medier, risikere å virke rar eller annerledes i offentligheten, risikere å bli oppfattet som rasist, risikere lattergjøring på nettet eller i sosiale medier, risikere å bli mobbet i sosiale medier, samt risikere å bli oppfattet som mobber i sosiale medier.

Alderen ser også ut til å spille en rolle, de yngste er mer villige til å ta sjanser når de uttrykker seg enn de eldste, nesten uavhengig av arenaer. Dette er et interessant funn, som ikke uten videre lar seg forklare i lys av litteraturen. Studier som har undersøkt vilje til selvsensur-skalaen, har i liten grad analysert alder som variabel (se for eksempel Hayes mfl., 2005). Yngre har tradisjonelt vært underrepresentert i offentlig debatt, men med fremveksten av sosiale medier er det å ytre seg om politikk og samfunnsproblemer blitt utbredt, også blant yngre (Enjolras et al., 2013:124). En mulig hypotese er at den nåværende generasjonen unge har en annen kjennskap og trygghet i forhold til sosiale medier, noe som

9. Se spørsmål Q4 i spørreundersøkelsen på [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no).

10. Reliabiliteten er god i våre data (Cronbach's Alpha for Q\_4 er 0,795)



gjør at de er mindre tilbøyelige til å begrense sine meninger. Foreløpig er det umulig å avgjøre om vi har å gjøre med en generasjonseffekt, og tendensen bør derfor følges over tid.

Personer som befinner seg ytterst til høyre på den politiske skalaen har sterkere tilbøyelighet til selvbegrensning når det gjelder mulige reaksjoner fra arbeidsplassen og oppfattet risiko for mobbing som resultat av ytringer i sosiale medier. Men samtidig er de mer tilbøyelig å uttrykke seg i sosiale medier, selv om de risikerer å bli oppfattet som rasistiske. Dette reiser interessante spørsmål om betydningen av ulike politiske posisjoner i den norske offentligheten, som det ikke er mulig å analysere i dybden her. En kobling som det er verdt å bemerke er likevel at de som plasserer seg ytterst til høyre på den politiske skalaen både er de som har høyest toleranse for ulike typer nedsettende ytringer, og de som i sterkeste grad sier de vil uttrykke sin mening selv om de risikerer å bli oppfattet som rasistiske. Vi finner dermed et samsvar mellom holdning og vilje til å uttrykke seg offentlig for denne gruppen.

Analysen av vilje til selvbegrensning sett i lys av bakgrunnsfaktorer viser at kvinner i større grad enn menn lar være å ytre meninger som er viktige for dem. Dette gjelder på tvers av ulike begrunnelser og arenaer. I et ytringsfrihetsspektiv er dette verdt refleksjon og diskusjon, fordi det kan føre med seg en skjevhet i hvilke stemmer som representeres i offentligheten. Tidligere studier har vist at kvinner er underrepresentert i politisk debatt og i samfunnsdebatt på alle digitale arenaer med unntak av Facebook (Enjolras et al., 2013:126). Vår undersøkelse gir noen innganger til å forklare denne underrepresentasjonen. Som vist tidligere i kapitlet, er kvinner gjennomgående mindre tolerante for kontroversielle og potensielt støtende ytringer – på tvers av arenaer. Disse holdningene henger altså sammen med sterkere selvbegrensning på alle arenaer, både på bakgrunn av ønsket om ikke å støte, og på bakgrunn av frykt for latterliggjøring og trakassering. Vi bør også se kvinners lavere deltagelse i lys av funnene i rapporten om holdninger til og erfaringer med erfaringer med ytringsfrihet i befolkningen der vi viste at kvinner oftere får nedlatende og ubehagelige kommentarer knyttet til kjønn og utseende enn det menn får, og at de oftere blir mer forsiktige med å uttale seg etter slike opplevelser (Staksrud et al., 2014: kapittel 4)<sup>11</sup>.

## Diskusjon og konklusjon

I dette kapitlet har vi undersøkt normer og sosiale konvensjoner knyttet til ytringsfrihet i Norge, og sett på befolkningens vilje til å ytre meninger som betyr noe for dem under ulike omstendigheter. Vi har vist at befolkningen har et balansert syn på forholdet mellom ytringsfrihet og andre samfunnshensyn, og at verdien

11. I Staksrud mfl. (2014) fant vi også at etniske minoriteter skilte seg fra majoriteten ved innholdet i kommentarene og ved at de i høyere grad ble mer forsiktige med å uttale seg etter ubehagelige opplevelser. Vi har ikke analysert data fra minoritetsundersøkelsen i det foreliggende kapitlet.

av ytringsfrihet for mange veies opp mot verdien av ikke å støte, såre eller trakassere grupper eller religioner. Meningene om dette er preget av konsensus. Et klart flertall av de spurte plasserer seg på midtstandpunktene når det gjelder avveiningen mellom ytringsfrihet og andre hensyn.

Undersøkelsen viser at befolkningen gjør et klart skille mellom private og offentlige arenaer, og at man tolererer mer i hjemmesfæren enn i arbeidslivet og i ulike medier. Funnene tyder på at det legges forholdsvis strenge normative begrensninger for ytringer i arbeidslivet, og at man ikke aksepterer mer her enn det man gjør i mediene og i debatt i sosiale medier. Det er også interessant at forskjellen mellom det man aksepterer i de sosiale mediene og i nyhetsmediene er liten. Det er altså ikke slik at sosiale medier anses som en friarena der det er fritt fram for alle slags ytringer. Snarere er viljen til normativ begrensning sterk også her.

Når vi så snur perspektivet, og spør, ikke hva man mener er aksepterte ytringer, men hva slags ytringer man *selv* kunne tenke seg å fremsette i ulike fora, understøttes inntrykket av at vurderinger av hva som er moralsk og sosialt akseptabelt har stor betydning for ytringsrommet. Motivet om ikke å støte noen, og ikke å virke rasistisk, ser ut til å kunne være et potensielt hinder for mange når det gjelder å ytre seg i ulike offentlige rom.

Funnene i undersøkelsen er i tråd med det som er funnet i andre studier. På tvers av land tenderer man mot å anerkjenne ytringsfriheten som prinsipp når spørsmålet stilles abstrakt, mens respondenter blir mer restriktive når de enten blir spurt om konkrete situasjoner eller om konkrete, stridbare gruppers rettigheter (Gibson, 2006; Hurtwitz & Mondak, 2002). Andre studier viser også at spurte ofte sier de vil begrense ytringer som oppfattes som skadelige eller uønskede (McLeod et al, 2001; Paek et al. 2008). I vår undersøkelse ble respondentene minnet om mulige spenningsforhold mellom ytringsfrihet og andre samfunnshensyn, og de uttrykker da begrenset toleranse for ytringer som oppfattes som skadelige, slik som rasisme og ytringer som håner religioner.

Vi kjenner ikke til direkte sammenlignbare studier, og har heller ikke så langt hatt muligheten til å studere holdninger til ytringsfrihet over tid i Norge. Derfor er det vanskelig å avgjøre hvordan vi skal vurdere nivået av toleranse for ulike typer ytringer – er det høyt eller lavt? Tidligere studier har vist at politisk toleranse, det vil si hvilke demokratiske rettigheter man tilkjenner ulike sosiale og politiske grupper, varierer sterkt mellom land, og at stabile demokratier med lange demokratiske tradisjoner skårer høyt på slik toleranse (Davis, 1990; Peffley et al., 2001). I Peffley et al.s studie av 17 land fra 2001 skåret for eksempel Finland og Sverige høyt, sammen med USA og Australia (Peffley et al., 2001: 249). Det er grunn til å tro at Norge ville skåre høyt på de samme målene, ut fra de makrofaktorene som foreligger, både når det gjelder demokratisk stabilitet og befolkningens utdanningsnivå. Samtidig mener vi at denne studien har vist at en

rekke sosiale og normative forhold spiller inn når borgerne vurderer hvorvidt de skal ytre seg i offentlige sammenhenger. Det er spesielt interessant å merke seg at frykten for å støte og for å virke rasistisk, står fram som de mest fremtredende grunnene til å holde egne ytringer tilbake.

Tidligere studier har vist at tilbøyeligheten til selvbegrensning henger sammen med hvordan man oppfatter debattklimaet (Hayes, Glynn og Shanahan, 2005; Johnson, 2004; Mutz, 1998). Det er dermed grunn til å reflektere over hvilke faktorer og utviklingstrekk i den norske offentlige debatten som har betydning for den tilbøyeligheten til selvbegrensning som vi har påvist. Noen forhold og hendelser som har preget den siste femten års perioden fortjener å nevnes her.

*For det første* har fremveksten av digitale medier skapt en ny ramme for offentlig debatt. Samtidig som deltagelse og tilgang har økt, har også ytringsklimaet og -kulturen blitt sterkt problematisert. Det skrives ofte om problemer med mobbing og trakassering i sosiale medier, og nett-troll er blitt et allment begrep. At befolkningen er såpass restriktiv i å tolerere ulike typer nedlatende ytringer i sosiale medier og i nettdebatter, kan tolkes som en normativ reaksjon på debattformer som oppleves som skadelige og lite konstruktive.

*For det andre* er det en hypotese at sentrale samfunnshendelser og -debatter slår inn i befolkningens vurderinger av hva som er hensiktsmessige og akseptable normer i det offentlige ordskiftet. For eksempel er det tydelige skillet mellom aksept for nedlatende ytringer om muslimer og kristne interessant. En mulig tolkning er at denne forskjellen i holdninger henger sammen med Karikaturstriden, og de debattene som har funnet sted i etterkant. Oppmerksomheten omkring muslimers reaksjoner på og følsomhet for ytringer som kan oppleves som krenkende, kan ha ført til internalisering av en norm om forsiktighet overfor denne gruppen. Også debattene i etterkant av 22. juli må tenkes å ha preget befolkningens normative oppfatning av hva som er akseptable ytringer. Her er påvirkningene og effektene mer flertydige. På den ene siden peker debatten om ytringsansvar nettopp i retning av at selvbegrensning har en verdi, og at det er et mål å debattere på måter som ikke støter andre. På den andre siden har den offentlige debatten også inneholdt advarsler mot et for et for trangt ytringsrom og det er blitt pekt på betydningen av at ytterliggående meninger ikke blir marginalisert, men får komme frem og bli motsagt i åpent lende.

Forholdet mellom de langsiktige og kortsiktige utviklingstrekk som påvirker de sosiale normene om ytringsfrihet lar seg ikke avklare i én enkelt studie. Slik litteraturen om politisk toleranse indikerer, dreier det seg både om makroforhold som demokratiske strukturer og demokratisk kultur, og om mikroforhold knyttet til befolkningens utdannelsesnivå og politiske engasjement (Peffley et al., 2003). I vårt perspektiv må også mer institusjonelle forhold trekkes inn, slik som utviklingen av massemediene og av nye digitale offentlige rom. I tillegg har den kulturen som utvikles og vedlikeholdes på ulike ytringsarenaer betydning.

Hvordan man skal vurdere de funnene vi har presentert her, blir til syvende og sist et normativt spørsmål. Dersom man forfølger en idé om offentligheten som et marked av ideer, er selvbegrensning et problem fordi det fører til at meninger som kunne komme samfunnet til gode undertrykkes (Mill, 2010; Sunstein, 2003). Selvbegrensning står dermed i motsetning til samfunnets kollektive sannhetssøken. En «balance of harms»-tilnærming (Waldron, 2012) vil derimot vektlegge at de holdningene som er uttrykt i denne undersøkelsen viser befolkningens evne til å balansere én verdi – ytringsfrihet – opp mot andre verdier, og at det nettopp er slike avveininger, og evnen til selvbegrensning, som legger grunnlaget for en meningsfylt offentlig debatt. Selv om man skulle legge et «balance of harms»-perspektiv til grunn, er det likevel et viktig spørsmål om noen grupper i større grad begrenser sine egne ytringer enn andre. Noelle-Neumann (1984) hevder at stillhetsspiraler kan føre til at visse mindretallssynspunkter blir undertrykt på grunn av frykt for isolasjon fra flertallet. I dette kapitlet har vi vist at kvinner, gjennom sin tendens til å ville begrense meningsytring ut fra ulike sosiale hensyn, i sterkere grad enn menn kan inngå i slike stillhetsspiraler. Som vist i studien av egne erfaringer med meningsytring (Staksrud mfl., 2014, kapittel 4) mottar kvinner oftere nedlatende og ubehagelige kommentarer rettet mot kjønn og utseende enn det menn gjør, og de reagerer oftere med å bli mer forsiktige med å uttale seg offentlig. Sett under ett kan våre studier dermed indikere at visse av ytringsfrihetens sosiale mekanismer er kjønnete, og at de fører til en underrepresentasjon av kvinners ytringer i det offentlige rom.

## Referanser

- Davis, J. A. (1990). Attitudes towards free speech in six countries in the mid-1980: Australia, Austria, Great Britain, Italy, the United States and West Germany. *European Sociological Review*, no Vol. (6), 1–14.
- Enjolras, B., Karlsen, R., Steen-Johnsen, K. og Wollebæk, D. (2013). *Liker-liker ikke. Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Filak, V.F., Reinardy, S. & Maksl, A. (2009). Controversial Topics Scale: Self-Censorship and Media Advisers' Comfort Level with Expanding and Validating Applications of the Willingness to Self-Censor. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 86 (2): 368–382.
- Gibson, J. L. (2006). Enigmas of intolerance: Fifty years after Stouffer's communism, conformity, and civil liberties. *Perspectives on Politics*, 4(1), 21–34. doi:10.1017/S153759270606004X
- Hayes, A.F., Glynn, C.J. & Shanahan. (2005). Validating the Willingness to Self-Censor Scale: Individual Differences in the Effect of the Climate of Opinion Expression. *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (4): 443–455.
- Hurwitz, J., & Mondak, J. J. (2002). Democratic principles, discrimination and political intolerance. *British Journal of Political Science*, 32(1), 93–118. doi:10.1017/S0007123402000042
- McLeod, D. M., Detenber, B. H., & Eveland, W. P. (2001). Behind the third-person effect: Differentiating perceptual processes for self and other. *Journal of Communication*, 51(4), 678–695. doi:10.1111/j.1460-2466.2001.tb02902.x
- Paek, H.-J., Lambe, J. L., & McLeod, D. M. (2008). Antecedents to support for content restrictions. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 85(2), 273–290. doi:10.1177/107769900808500204
- Lambe, J. L. (2002). Dimensions of censorship: Reconceptualizing public willingness to censor. *Communication Law & Policy*, 7(2), 187-235. doi:10.1207/S15326926CLP0702\_05
- Lambe, J. L. (2004). Who wants to censor pornography and hate speech? *Mass Communication and Society*, 7(3), 279-299. doi:10.1207/s15327825mcs0703\_2
- Marcus, G. E., Sullivan, J. L., Theiss-Morse, E., & Wood, S. L. (1995). *With malice toward some: How people make civil liberties judgments*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

- Mill, J.S., 2010, *On liberty and other writings*. New York: Classic Books International.
- Peffley, M., Knigge, P., & Hurwitz, J. (2001a). A multiple values model of political tolerance. *Political Research Quarterly*, 54(2), 379-406. doi:10.1177/106591290105400207
- Peffley, M. & Rohrschneider, R. (2003). Democratization and Political Tolerance in Seventeen Countries: A Multi-level Model of Democratic Learning. *Political Research Quarterly*, 56 (3): 243-257.
- Sullivan, J. L., Piereson, J. E., & Marcus, G. E. (1982). *Political tolerance and American democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Smolla, R.A., 1992, *Free speech in an open society*. New York: Vintage Books
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M. H., Ihlebæk K. A, Midtbøen, A., Sætrang, S., Trygstad, S. C., Utheim, M. (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo
- Sunstein, C. (2003). *Why societies need dissent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tourangeau, R. & Galessic, M., (2013), «Conceptions of attitudes and opinions» in Donsbach, W. & Traugott, M.W., (eds) *The Sage handbook of public opinion research*. London: Sage.
- Waldron, J., (2012), *The harm in hate speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wessel-Aas, J. (2011). Kan ideen om den liberale demokratiske rettsstat overleve hvis samfunnsvern blir politikkenes overordnede mål? *Tidsskrift for strafferett*. Jubileumsnummer. Mars (2011).
- Østerberg, D. (2012). *Sosiologiens nøkkelbegreper – og deres opprinnelse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

## Kapittel 3: Ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge

Arnfinn H. Midtbøen og Kari Steen-Johnsen

«Personer med minoritetsbakgrunn har en tendens til kun å bli sett på med briller som definerer etnisk og religiøs tilhørighet, og ikke slik at deres egenart også blir synlig». Dette skrev den da 18 år gamle studenten Hadia Tajik i forordet til antologien *Svart på hvitt* (2001), en bok der tretten unge mennesker med minoritetsbakgrunn setter ord på sine erfaringer med å vokse opp i Norge – om identitet, tilhørighet, norskhet og rasisme. Bakgrunnen var at det ofte ble skrevet «om personer med multikulturell bakgrunn, men ikke fullt så ofte av dem», som Tajik formulerer det. Formålet med boken var derfor å få fram «historiene man vanligvis ikke hører».

I dag, tretten år etter at *Svart på hvitt* ble publisert, ser mye annerledes ut. Redaktøren, Hadia Tajik, gikk høsten 2013 av som kulturminister i Norge og leder nå justiskomiteen på Stortinget. Blant de andre bidragsyterne finnes markante journalister, tidsskriftredaktører, politikere, forfattere og scenekunstnere, som har satt et tydelig preg på den norske offentlige debatten siden bokutgivelsen i 2001. De siste årene har denne eliten blant unge med minoritetsbakgrunn også blitt supplert av en rekke «nye stemmer» med ulik etnisk, religiøs, politisk og ideologisk bakgrunn, som har bidratt til å utfordre forenklede bilder av hva det vil si å være norsk og minoritet på samme tid. Det er altså ikke lenger sånn at det bare skrives om personer med minoritetsbakgrunn i Norge. Tvert imot skriver de i stadig økende grad selv og demonstrerer dermed at de – selvsagt – besitter den individualiteten og de unike erfaringene som Tajik og medforfattere ønsket å formidle.

Det er likevel viktig å understreke at denne optimistiske versjonen av utviklingen av det flerkulturelle norske samfunnet likevel er nettopp det – én versjon. Vi vet at det å ha etnisk minoritetsbakgrunn begrenser tilgangen til muligheter i det norske samfunnet (se f.eks. Midtbøen & Rogstad 2012; Tronstad 2009), og at det er vanskelig å unnsnippe tilskrivelsen av egenskaper eller standpunkter basert på hudfarge, religion eller etnisk bakgrunn, selv blant unge som er oppvokst i Norge (Aarset 2006; Andersson 1999; Andersson, Jacobsen, Rogstad & Vestel 2012; Jacobsen 2002; Prieur 2004). Et «minoritetsperspektiv» på ytringsfrihet forutsetter derfor en vedvarende oppmerksomhet på maktrelasjoner som bidrar

til å begrense menneskers muligheter å ytre seg om saker som opptar dem, men *uten* å tape bevisstheten om de endringsprosessene som finner sted. Å studere ytringsfrihetens kår i et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn setter samtidig på spissen spenningsforholdet mellom retten til å ytre seg fritt og på måter som kan krenke andre mennesker på den ene siden, og retten til vern mot rasisme og diskriminering på den andre (Bleich 2011; Maussen & Grillo 2013; Waldron 2012). Hvordan kan ytringsfriheten sikres uten at minoriteter i praksis trekker seg tilbake fra offentligheten, unngår bestemte temaer, eller lar være å benytte seg av muligheten til å delta overhodet, fordi omkostningene ved deltakelse er for høye?

Dette kapitlet handler om erfaringene meningsytrere med etnisk eller religiøs minoritetsbakgrunn har med deltakelse i den offentlige debatten i Norge. Vi bygger videre på noen av de viktige funnene fra den forrige rapporten fra prosjektet (Staksrud et al. 2014, kap. 4), der vi fant systematiske forskjeller mellom personer med «ikke-vestlig» bakgrunn og befolkningen for øvrig, når det gjelder innholdet i og konsekvensene av nedlatende og ubehagelige kommentarer ved deltakelse i offentligheten. Mens personer med majoritetsbakgrunn hovedsakelig opplever ubehagelige eller nedlatende kommentarer knyttet til innholdet i det de skriver og politisk ståsted, rapporterer minoritetene langt oftere om negative kommentarer knyttet til religion, etnisk bakgrunn, nasjonalitet og hudfarge. Det er dessuten forskjeller mellom gruppene når det gjelder konsekvensene av slike opplevelser: Mens 19 prosent i majoritetsutvalget sier at negative erfaringer har gjort dem mer forsiktig med å ytre seg i fremtiden, sier hele 36 prosent i minoritetsutvalget det samme (Staksrud et al. 2014: 43-44).

For å undersøke disse problemstillingene nærmere har vi gjennomført dybdeintervjuer med 17 profilerte, aktive meningsytrere med etnisk eller religiøs minoritetsbakgrunn i Norge. Mener de at de har tilgang til offentligheten på linje med majoritetsbefolkningen, og i så fall – på hvilke premisser? Opplever de at de kan ytre seg som enkeltindivider om de saker som til enhver tid opptar dem, eller «tvinges» de inn i rollen som representanter for bestemte miljøer og synspunkter? Møter de bestemte barrierer knyttet til sin minoritetsbakgrunn? Hvem eller hva er det i så fall som utgjør disse barrierene? Er opplevelser av negativ art knyttet til deres etniske eller religiøse bakgrunn i seg selv, eller avhenger reaksjonene de møter av posisjonene de inntar politisk, religiøst og ideologisk – og gjennom temaene de velger å debattere? Ved å gå nærmere inn på de konkrete erfaringene disse informantene har gjort seg, får vi et bedre bilde av ytringsfrihetens status i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge.

## Utvalg og analytiske dimensjoner

Hvordan man velger ut informanter til en studie av denne typen er selvsagt avgjørende for konklusjonene man trekker. Utvalget vil gjerne være farget av



hvem man oppfatter som sentrale meningsytrere, og hvilke temaer man er mest interessert i. Det mest fremtredende fellestrekket mellom informantene er at de alle er eller har vært aktive deltakere på den offentlige arenaen i Norge. Mange har engasjert seg i religiøse spørsmål eller innvandrings- og integrasjonsrelaterte problemstillinger, men de fleste har et engasjement som strekker seg utover dette. En del ønsker bevisst ikke å berøre slike spørsmål overhodet.

Vi har bevisst søkt variasjon når det gjelder informantenes bakgrunn. De har bakgrunn fra en rekke ulike land og har både muslimsk, hinduistisk, sikhistisk, jødisk, kristen og sekulær/ateistisk bakgrunn. Om lag halvparten er selv innvandrere og halvparten personer født i Norge, og de er av begge kjønn (7 kvinner og 10 menn). I tillegg representerer de ulike politiske og ideologiske posisjoner, og de er høyst uenige i kontroversielle verdispørsmål knyttet til for eksempel homofili, kjønnslikestilling og synet på religiøse hodeplagg. En del av informantene er aktive i politikken eller organisasjonslivet, mens andre er skribenter og debattanter uten formelle verv.

I intervjuene har vi forsøkt å skille mellom ulike aspekter ved informantenes opplevelser av ytringsfrihet. For det første *betingelsene* for deltakelse i den norske offentligheten. Betingelsene for å delta utgjøres både av om man har *tilgang* til å delta overhodet, og, når tilgang er gitt, på hvilke *premisser* man er innvilget deltakelse. Når det gjelder spørsmålet om premisser for deltakelse har vi vært særlig opptatt av om informantene opplever seg selv som representanter for bredere miljøer, om de oppfatter at andre opplever dem som en representant, og om de tradisjonelle mediene er interessert i ytringer om andre temaer enn religion, integrasjon og innvandring. Vi har også spurt om hvorvidt press fra informantenes egne familier, etniske grupper eller religiøse miljøer påvirker hvilke temaer de velger å uttale seg om.

Det andre aspektet omhandler de konkrete *erfaringene* den enkelte informant har gjort seg med deltakelse i offentligheten. Et sentralt spørsmål er om informantene mest av alt får positive tilbakemeldinger og reaksjoner, eller også negativ oppmerksomhet. Vi har dessuten forsøkt å nærme oss grunnlaget for negative reaksjoner. Er slike reaksjoner først og fremst knyttet til innvandererbakgrunn, kjønn, antatt religiøs tilhørighet eller politiske syn – eller har også temaet noe å si for responsen man mottar? Til slutt har vi vært opptatt av om informantene har noen idé om *hvem* som er avsenderne av trakassering, hets og trusler. Er det først og fremst representanter for majoritetsbefolkningen, eller kommer også negative tilbakemeldinger fra familie, venner, eventuelt bestemte religiøse eller etniske grupper?

Det tredje aspektet dreier seg om hvilke konsekvenser summen av betingelser og erfaringer har for fremtidige ytringer. Deltakelse i offentligheten skjer ikke omkostningsfritt for noen. Samtidig kan negative kommentarer, hets og sjikane oppleves som mer smertefullt dersom det retter seg mot hudfarge,

kjønn eller seksualitet, enn om det retter seg mot saksinnholdet i en kronikk, hvor inderlig ment dens budskap enn er. Dette understreker den avgjørende forskjellen på aspekter ved menneskers identitet som i stor grad er selvvalgt (som politisk syn, valg av yrke, etc.) og aspekter som ikke behøver å være viktige for den enkeltes identitet, men som ikke desto mindre er knyttet til grunnleggende, sosiale differensieringsformer – som kjønn og etnisk bakgrunn (Prieur 2004: 172). Gjentatte tilskrivninger av stereotype, negative egenskaper basert på ytre kjennetegn er i praksis en trussel mot ytringsfriheten dersom det fører til at menneskene som rammes trekker seg tilbake fra, eller unngår å oppsøke, det offentlige rommet.

Disse ulike aspektene ved ytringsfrihet ble operasjonalisert ved en serie spørsmål som ble stilt i samtlige intervjuer. Samtidig forfulgte vi nye temaer dersom informantene selv brakte slike på banen, eller samtalen på andre vis innbød til det. På denne måten er intervjuene sammenlignbare, samtidig som informantene hadde muligheten til å komme med personlige erfaringer eller på andre vis sette sitt preg på intervjusituasjonen.

Fremstillingen av intervjumaterialet i dette kapitlet er ordnet tematisk. Vi begynner med en kort oversikt over forskningen på hvordan innvandrere tradisjonelt har blitt fremstilt i norske medier før vi relaterer dette til hvordan informantene i denne studien opplever tilgang til offentligheten og premisser for deltakelse. Deretter diskuterer vi ytringsfrihetens omkostninger, både med hensyn til informantenes erfaringer med negative tilbakemeldinger, hets og trusler, og hva slike erfaringer gjør med deres holdninger til ytringsfrihet generelt. Til slutt reflekterer vi rundt hvilke endringsprosesser som har funnet sted i norsk offentlighet over tid og hvilket mulighetsrom minoriteter har til å sette sin egen agenda og velge sin egen rolle i det offentlige ordskiftet i Norge i dag.

## Minoriteter i media

De tradisjonelle mediernes representasjon av innvandrere har lenge vært et omdiskutert tema i Norge (se f.eks. Falkenberg & Nilsen 2009; Gullestad 2002; Strand, Milde & Nilsen 2011). En typisk kritikk har dreid seg om at individers etniske minoritetsbakgrunn av mediene fremheves i saker med negativt fortegn, for eksempel de som omhandler kriminalitet, mens innvandrerbakgrunn sjeldnere trekkes frem i saker med positivt fortegn – for eksempel om prestasjoner i utdanningssystemet eller i sportens verden (IMDi 2009).

Diskusjonen om medierepresentasjon er særlig viktig når den omhandler situasjonen for etterkommere av innvandrere. Mette Andersson og kolleger (2012: 12-13) oppsummerer tidligere studier av identitetsdannelse blant minoritetsungdom som «en kamp mot medieformidlede stereotypier om innvandrere og etniske minoriteter som fundamentalt forskjellige fra den etniske majoriteten». Slike stereotypier kan formidles på flere måter. For det første ved at

mediene ikke snakker med eller på vegne av minoriteter, men snarere *om* dem, som Hadia Tajik påpekte i forordet til boken *Svart på hvitt* (2001). For det andre ved at de som faktisk slipper til ikke selv kan definere hvilken rolle de ønsker å ta, men «tvinges» til å representere bestemte synspunkter eller grupper, slik Eide (2010) har vist i en tidligere undersøkelse. I hvilken grad er dette en treffende analyse av situasjonen for minoriteter i den norske offentligheten i dag? Opplever informantene i denne studien at de har tilgang offentligheten? På hvilke premisser skjer i så fall denne deltakelsen?

### Tilgang til offentligheten

Et kriterium for å bli valgt ut til denne intervjuundersøkelsen var aktiv deltakelse i den norske offentligheten. Derfor har alle personene vi har snakket med allerede tilgang til de tradisjonelle mediene – om enn i ulik grad. Enkelte i utvalget kan sies å være det en av informantene karakteriserer som «hypersynlige», altså at de er velkjente stemmer som har fått omfattende oppmerksomhet i mediene over en lengre tidsperiode. Andre er mindre profilerte, enten fordi de på grunn av sin unge alder nokså nylig har entret offentligheten, eller fordi de har valgt å engasjere seg mer selektivt i deloffentligheter, for eksempel ved å skrive kronikker i bransjeblader for å sikre seg mest mulig direkte innflytelse. Særlig informantene fra organisasjonslivet har gjort slike vurderinger.

Selv om samtlige informanter i dag opplever at de har tilgang til mediene, har det likevel ikke alltid vært slik. Mange av de erfarne informantene forteller at mediene lenge var nokså uinteressert i deres perspektiver, og at det kunne være vanskelig å komme på trykk med for eksempel en kronikk i riksdekkende medier. I denne gruppen er det også flere som er skeptiske til norske mediers kunnskap om og kompetanse på spørsmål som har med etnisk mangfold å gjøre. En av informantene, som har vært en meget synlig skikkelse i norsk innvandringsdebatt i en årrekke, uttaler for eksempel at «de fleste mediehus hadde en blendahvit stab på 1990-tallet» og at det stort sett er slik fremdeles. Ifølge ham har redaktører og journalister svake nettverk i minoritetsmiljøene, noe som fører til en feilaktig og ensidig fremstilling av saker som har med integrasjon og mangfold å gjøre. Denne informanten har selv opplevd vanskeligheter med å få etnisk norske journalister til å ta på alvor forekomsten av rasisme og diskriminering i det norske samfunnet:

La meg si det sånn: Hvis jeg går til en norsk-pakistansk journalist og rapporterer om rasisme, så trenger jeg ikke å si mer. Han vet, fordi han mest sannsynlig har noe erfaring selv, fordi han har opplevd det selv eller en slektning eller venn av ham har opplevd det. Men hvis jeg går til Ola, må jeg overbevise ham.

Det synes klart at de eldre, erfarne informantene har andre opplevelser av deltakelse i norsk offentlighet enn de yngre. Dette har nok dels med generasjonsforskjeller å gjøre, at det å være født og oppvokst i Norge gir en annen

referanseramme og ofte en annen følelse av tilhørighet til det norske samfunnet. Men det peker også på noen viktige endringer som har funnet sted siden 1990-tallet når det gjelder bevisstheten rundt det å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til offentlig deltakelse. Flere av de yngre informantene forteller at de har blitt kontaktet direkte av journalister og redaktører og oppfordret til å skrive kronikker, bli faste spaltister eller delta i debatter. For mange av dem ble dette starten på et offentlig engasjement. En av de yngre informantene, en norsk-pakistansk kvinne, forteller at hun og flere av de andre, aktive etterkommerne har blitt «skapt» som offentlige figurer av redaktører som har vært svært bevisste i sin satsning på å rekruttere nye stemmer:

Det har skjedd et generasjonsskifte. På 90-tallet var det omtrent bare Abid Raja, i dag er det langt flere. Og her har NRK og Aftenposten spilt nøkkelroller i å få fram nye stemmer [...] Før måtte vi alltid være i forsvarsposisjon. Agendaen til den nye generasjonen er at vi vil sette premissene selv, ikke sant. Det er et helt annet behov også, fordi man føler at man er norsk. Så det er en helt klar utvikling.

Informanten viser til at innsatsen fra mediehus som NRK og Aftenposten har vært avgjørende for situasjonen vi observerer i dag, at en hel serie av unge mennesker med minoritetsbakgrunn deltar i den norske offentligheten. Samtidig argumenterer hun for at den nye generasjonen har en annen posisjon enn den foregående: Deres deltakelse i offentligheten er i all hovedsak ønsket, og de har både et behov for – og langt på vei makt til – selv å sette agendaen for egen deltakelse.

### Rollen som representant

Rekrutteringen av nye stemmer hviler på en idé om at den offentlige samtalen bør reflektere mangfoldet i samfunnet, altså at ulike grupper og posisjoner bør representeres. På spørsmål om ideen om representasjon også skaper et dilemma, ved at informantene blir tilskrevet en rolle som representant for bestemte grupper eller synspunkter, varierer svarene. Et første eksempel er hentet fra et intervju med høyt utdannet kvinne med bakgrunn fra Somalia som kom til Norge som ung:

*Intervjuer:* Har du opplevd at mediene har plassert deg i en rolle som minoritet, at du ikke har fått så mye spillerom til å utvide det rommet?

*Informant:* Jo, men jeg har vært flink til å plassere meg i den rollen selv også [...] Jeg kunne jo avvist alt som har med det somaliske å gjøre, men jeg har jo oppsøkt miljøet og uttalt meg på eget initiativ om ting som har med islam og somaliere å gjøre. Så jeg har vært flink til å plassere meg selv i den båsen. Av og til ville jeg gjerne ha stått litt friere, men det har jeg også fått anledning til i stor grad.

*Intervjuer:* Du føler det er rom for å spille begge roller?

*Informant:* Absolutt, det føler jeg. Men det er noe med forventningene da, at det var en forventning om at jeg skulle skrive om minoritetsspørsmål. Det var det nok.

Denne informanten er tydelig på at mediene har forventet at hun skal konsentrere seg om spørsmål som har med minoriteter å gjøre. I andre deler av intervjuet forteller hun at hun har opplevd mindre interesse for det hun kan som fagperson. Hun påpeker imidlertid at dette er en rolle hun har tatt frivillig, og at representantposisjonen derfor har oppstått i samspill mellom egne ønsker og mediernes forventninger.

Det neste eksemplet er hentet fra et intervju med en høyt utdannet mann med pakistansk bakgrunn født og oppvokst i Norge. Han har opplevd en endring over tid, fra å representere det norsk-pakistanske eller norsk-muslimske miljøet i Norge, til gradvis å innta en mer individuell posisjon:

*Intervjuer:* Når du skriver, føler du at du kun representerer deg selv eller representerer du også noe mer enn deg selv, noe større?

*Informant:* Det der har vært litt i endring. Før hadde det jeg skrev med minoriteter å gjøre, men dette har jeg bevisst valgt å bevege meg bort fra. Jeg vil ikke se på meg selv som en minoritet. Hvorfor skal jeg være en minoritet? Jeg er født og oppvokst i Norge og ser på meg selv som norsk og at jeg tilhører majoriteten. Og så pleier folk å si til meg, åh, du er jo så flink, du må være et forbilde for minoriteten. Hvorfor kan jeg ikke være et forbilde for *majoriteten* da?

Informanten setter her ord på ubehaget ved å skulle representere et miljø han i liten grad identifiserer seg med, og at dette ikke nødvendigvis er noe man kan velge fritt selv. Samtidig opplever han at de norske «mainstream-mediene» i stigende grad er åpne for minoritetsstemmer som ikke skriver om minoritetsrelaterte saker. På direkte spørsmål om han har anledning til selv å velge sine temaer, svarer han:

*Informant:* Ja, det føler jeg, jeg skriver stort sett om saker som ikke har noe med minoriteter å gjøre. Og jeg synes det er helt uvurderlig med tanke på integrering, at vi får sett mennesker med et minoritetsutseende snakke om ting som ikke har noe å gjøre med minoriteter. At du for eksempel har en norsk-somalisk kvinne som snakker om finanskrisen på tv, eller en norsk-kinesisk lege som snakker om brystkreftscreening for kvinner. Det er det som er... da har vi kommet dit vi skal med tanke på integrering, da.

*Intervjuer:* En del av de andre vi har snakket med har likevel nevnt at det kan være vanskelig å slippe unna den rollen, at mediene er mer interessert i å snakke om... at uansett hva man selv vil, blir man lest inn i en minoritetsrolle, at man blir påtvunget rollen som representant da...

*Informant:* Ja, jeg har vært der jeg og, og har sagt nei til en del ting også. Mediene vil jo gjerne bruke deg som en minoritet. Men jeg føler at jeg har kommet et skritt videre.

Informanten beskriver her behovet for og muligheten til å skape seg en rolle som *individ* – uavhengig av etnisk bakgrunn – i det offentlige rommet. Både evnen til å overskride rollen han er forventet å ta som ung muslim i offentligheten, men også vanskelighetene med å endre denne rollen, illustrerer tydelig det Aarset (2006) tidligere har beskrevet som norske muslimers ønske om å skape et handlingsrom innenfor foreliggende maktstrukturer i samfunnet (se også Jacobsen 2002). Utviklingen av identitet skjer i samspillet mellom egne valg og ønsker på den ene siden, og den eksterne kategoriseringen av dem som en muslimsk minoritet som de opplever gjennom mediedebatter, på den andre.

Imidlertid er ikke ønsket om å skape seg et handlingsrom noe som bare gjelder muslimer i Norge, men i stor grad et kjennetegn ved det å tilhøre en minoritet i seg selv. En av informantene med jødisk bakgrunn, en ung mann uten formelle verv i de jødiske menighetene, beskriver for eksempel et behov for å representere en annen stemme en de mest kjente talspersonene:

Jeg kjenner meg ikke helt igjen i alle de uttalelsene som kommer fra enkelte i det jødiske miljøet i Norge. Så jeg ønsker å vise fram at vi er nordmenn – ganske vanlige folk, ikke sant – og at vi deltar og har en sterk identitet knyttet til det norske.

Sitatet illustrerer hvordan unge personer med religiøs minoritetsbakgrunn bevisst bruker sin stemme til å utvide bildet av hva det å være minoritet i Norge handler om, og dermed representere eget miljø på en ny og annerledes måte.

Spørsmålet om representativitet settes likevel på spissen i politikken. At innvandrere som har verv i politiske organisasjoner lenge har måttet representere «eget miljø», samtidig som mediene har ønsket at de skal uttale seg om innvandringssspørsmål, har vært dokumentert tidligere (se f.eks. Rogstad 2007). Blant informantene i vårt utvalg inngår to yngre politikere med ikke-muslimsk minoritetsbakgrunn. En av dem forteller at partiet hun tilhører bruker henne og andre med minoritetsbakgrunn aktivt for å mobilisere «deres» miljøer:

Når du er brun og i politikken, så liker partiet å gi deg oppgaver som gjør at du kan appellere til innvandrerkvinner.

Den andre av to de unge politikerne kommer direkte inn på utfordringer knyttet til representasjon og hvilke saker hun uttaler seg om, i denne passasjen i intervjuet:

*Informant:* Jeg er for eksempel veldig interessert i innvandrings- integrerings- og asylpolitikk, men... Jeg prøver alltid å tenke at jeg ikke må uttale meg for mye om disse områdene fordi jeg ikke vil at det skal bli sånn at jeg bare kan uttale meg om dette. Det er lett å bli plassert i den båsen da, fordi jeg ser sånn ut, enn hvis jeg hadde vært helt hvit.

*Intervjuer:* Ser du at andre settes i den båsen?

*Informant:* Ja, jeg har jo sett det på andre politikere med minoritetsbakgrunn. Noen av dem... altså, jeg betviler ikke deres kvalifikasjoner eller evner, men når de blir spurt så

er det alltid noe med innvandring da, selv om de kan være opptatt av hele andre ting, sitter i andre komiteer og sånn. Men dette handler jo ikke bare om folk med en annen etnisk bakgrunn, det kan handle om homofile og lesbiske eller folk med psykiske lidelser. Det er lett å plassere folk i bås, fordi det er lett å identifisere dem med det.

*Intervjuer:* Har du opplevd at mediene, redaktører og journalister, har forsøkt å sette deg i bås? At du blir ringt opp for å snakke om integrasjons- og innvandrings spørsmål, selv om det ikke er det du er mest opptatt av?

*Informant:* Det var mye mer sånn i starten, men jeg var veldig opptatt av å si at jeg ikke hadde noen verv eller noe som gjør at jeg kan uttale meg om den saken. Og da har jeg henvist til helt hvite personer også.

Sitatene viser tydelig hvordan politikere med minoritetsbakgrunn aktivt må forholde seg til egen bakgrunn i møte med journalister og egne partifeller. I det siste eksemplet beskriver informanten hvordan politikere med innvandrerbakgrunn har blitt «fanget» i en situasjon der de bare får anledning til å uttale seg om innvandringsrelaterte spørsmål, og at hun selv har en klar strategi for hvordan hun skal unngå en lignende situasjon. Konsekvensen blir imidlertid at hun i stor grad *unngår* saker om denne tematikken, selv om innvandring og integrasjon er politikkområder hun er interessert i.

## Selvregulering av ytringsfriheten

Diskusjonen om representativitet er knyttet til hvilken rolle det er mulig å innta i det offentlige rommet, og om man kan uttale seg som enkeltindivid eller oppfattes som talsperson for en større gruppe. En relatert, men litt annen problemstilling er om mediene kun er interessert i at minoriteter skal skrive om bestemte temaer – typisk spørsmål som har å gjøre med religion, integrasjon eller innvandring – og om det er bestemte temaer man av strategiske eller andre hensyn unngår.

En av informantene, en ung kvinne med muslimsk bakgrunn som kom til Norge som barn, opplever for eksempel at det er langt lettere å komme på trykk dersom man bekrefter majoritetens fordommer og inntar rollen som en «intern kritiker» av eget miljø:

*Informant:* Det skal liksom være litt wow-faktor da. En innertier er hvis du for eksempel er en ung kvinne og vil fortelle om hvor patriarkalsk samfunnet i et moderland er da – da er det vær så god!

*Intervjuer:* Da er det god stemning?

*Informant:* Ja. Jeg føler at hvis du er en minoritet som bare bekrefter det majoriteten ville at du skulle si, men ikke kan si selv, da er det veldig enkelt. Men hvis du har temaer som... jeg kommer for eksempel fra et område hvor det har vært mye krig. Og

hvis det er antikrig du vil snakke om, da er det liksom, nei... Det er ikke like velkomment [...]

*Intervjuer:* Har du opplevd at redaktører ber deg om å skrive noe annet enn det du har skrevet, at kan du ikke heller...?

*Informant:* Ja, ja, ja. Jeg hadde for eksempel skrevet en tekst etter 22. juli, som var veldig kritisk til hvordan både academia og mediene bruker islamisme på en måte som i seg selv gir negative assosiasjoner til religionen islam... Men det ble avslag i alle aviser. En debattredaktør ba meg i stedet å skrive om det å komme fra en ressurssterk familie til å havne langt ned på den sosiale rangstigen i Norge da. Det ville de høre om, men det ville ikke jeg skrive om, av hensyn til familien da [...] Du er på en måte interessant bare så lenge du er en kritiker av eget miljø. En marionett, en minoritet som sier det som passer. Hvis du har selvstendige meninger så er det liksom sånn, nei, da er det ikke like stort rom lenger da.

Dette er et sterkt vitnesbyrd om hvordan mediene setter premisser for hva slags rolle personer med minoritetsbakgrunn kan ta i det offentlige rommet, og har tidligere blitt løftet fram som en særlig problemstilling for muslimer i norske media (se f.eks. Bangstad 2013). Flere av informantene vi har snakket med rapporterer om lignende erfaringer.

Likevel er det ikke entydig hvilken rolle informantene tar eller blir tilskrevet. For å undersøke premissene for deltakelse nærmere var vi i intervjuene også opptatt av om det var temaer som informantene helst unngår, altså om de utøver en form for regulering av egen ytringsfrihet, og hvorfor de i så fall velger å gjøre dette. På direkte spørsmål om det er bestemte temaer hun unngår, svarer en av informantene, en kvinne med bakgrunn fra Somalia som har hatt mesteparten av oppveksten sin i Norge, følgende:

*Informant:* Ja, jeg har jo blant annet ikke skrevet noe om homofilspørsmålet [...] Jeg vet ikke om det er et bevisst valg, men det kan hende at det er så kontroversielt at jeg som muslim uttaler meg om det, at jeg kanskje holder meg unna det. At jeg kan få litt flere reaksjoner enn jeg kan tåle, spesielt fra mine egne da, fra den somaliske gruppen.

*Intervjuer:* Du har tidligere i intervjuet sagt at et fellestrekk ved det du har engasjert deg i er generaliseringer i integrasjonsdebatten... da bruker du jo din stemme til å gå i rette med forestillinger i majoritetssamfunnet på en måte. Ville det å problematisere kontroverser innad i det muslimske miljøet vært en annen rolle å ta?

*Informant:* Ja, det kan man si. At jeg først og fremst ville nyansere et skjevt bilde av muslimer og somaliere, men at jeg ikke helt har turt å ta debatten innad.

Denne informanten sier at hun har brukt sin offentlige posisjon til å kritisere fordommer mot muslimer i majoritetssamfunnet, men ikke har turt å ta opp problemer i «eget miljø» – knyttet til for eksempel negative holdninger til homofili. Samtidig har hun hatt få negative tilbakemeldinger fra representanter



for majoriteten, og snarere opplevd å ha blitt oppfordret til å delta med sine synspunkter av redaktører og journalister. Rommet for muslimer som ønsker å fremstå som noe annet enn «interne kritikere» er altså ikke helt fraværende.

I det neste eksemplet svarer en av de mannlige, norsk-pakistanske informantene at han unngår å ta opp spørsmål om religion, fordi han frykter alvorlige reaksjoner fra det muslimske miljøet i Norge på at han ikke lenger er troende:

*Informant:* Jeg prøver å unngå å skrive om religion [...] Jeg er jo født i en muslimsk familie og oppdratt som muslim, men et eller annet sted i livet mitt så fant jeg ut at det ikke fantes noen gud... så jeg føler at det har blitt vanskelig å delta i den debatten der. Om for eksempel ting som har med islam å gjøre. Jeg er redd for å uttale meg, faktisk. Fordi det er mange som... ja, for mange så vil jeg være en frafallen.

*Intervjuer:* For dette er offentlig kjent...?

*Informant:* Nei, jeg prøver ikke å komme inn på det [...] For å slippe å snakke om min manglende religiøsitet, så bare unngår jeg å snakke om disse temaene. Og det er fordi jeg av mange vil oppfattes som en frafallen person, og noen mener at det bør straffes med døden og sånne ting... og det gjør jo at jeg... det knebler jo min ytringsfrihet, egentlig. Det føler jeg.

*Intervjuer:* Både med tanke på trusler og frykt i konkret forstand...?

*Informant:* Ja, i konkret forstand. Så derfor uttaler jeg meg ikke om det rett og slett [...] Jeg føler ikke at tiden er moden for det i det norsk-muslimske/norsk-pakistanske miljøet egentlig. Jeg tror jeg ville fått veldig negative tilbakemeldinger på det.

Også det tredje eksemplet viser hvordan informantene tar hensyn til forhold utenfor dem selv når de vurderer hvilke temaer de diskuterer offentlig. Her gir informanten, en ung, muslimsk kvinne, innblikk i hvordan den norske samfunnsdebatten oppfattes som begrensende:

*Informant:* Ja, jeg kan for eksempel ikke kritisere hjemlandet, for da går det utover familien der [...] Altså, her ville det jo blitt tatt veldig godt imot om jeg gjorde det, det ville jo gi stjernestatus de lux, men jeg tør ikke å utsette familien i hjemlandet for det. Og så tenker jeg at visse problemstillinger... homofili er et sånt tema som gir stjernestatus, er du minoritet og for homofili er det liksom bare helt fantastisk. Men selv om jeg kommer fra et veldig religiøst hjem så har det aldri blitt snakket stygt om homofile [...]

*Intervjuer:* Selv om de var imot det, så var det viktig for dem å ikke vise det på en måte?

*Informant:* Det var så viktig for foreldrene mine at homofile ikke skulle bli diskriminert, da. Og da er vi tilbake til fordommene mot religiøse minoriteter i Norge, at man tror at de ikke har kommet like langt som sekulære i å ikke diskriminere homofile. Men jeg vil ikke at folk skal tro at mine holdninger i dette spørsmålet handler om at jeg er så flink i det norske språket og så integrert... jeg kan i hvert fall ikke ha lært det fra mine svært

religiøse foreldre, liksom... Men så tenker jeg, ok, hvis jeg skal skrive en kronikk om dette og få stjernestatus, hvor mange av de konservative religiøse er det som leser den kronikken? Da er det jo bedre å jobbe på grasrotnivå med problemstillingen. Å gå ut og si at jeg er religiøst konservativt praktiserende, og at jeg mener at vi må ta et oppgjør med holdninger i mange miljøer når det gjelder homofili. Da har du på en måte både representasjon og tilstedeværelse, og det gir en helt annen legitimitet. I stedet for at det bare blitt enda en minoritet som skriver om hvor kjipe vi religiøse er mot homofile, og som bare vil klatre opp den sosiale rangstigen ved å skrive om det og trække på folk på vei oppover.

*Intervjuer:* Du mener det er sånn mange i de religiøse miljøene føler det...?

*Informant:* Jeg har følt det sånn selv. Det er så mange av disse talspersonene jeg aldri har sett på grasrotnivå. Men som har som en del av yrkesutøvelsen sin, at de for eksempel er komikere eller spaltist eller journalist eller forfatter, og så skriver de om dette. Men da føler jeg at... hvem er mottakerne av dette her? Er det liksom bare den fine middelklassen som kan si, åh, så fine meninger du har, og så klappe deg på skulderen? Så dette har vært et skifte for meg nå som jeg har fått mer innpass enn før da, det å tenke på disse tingene. Hva slags temaer jeg velger å skrive om.

De tre eksemplene er ulike, men gode illustrasjoner på det vi velger å kalle selvregulering av ytringsfriheten i Norge. De to første informantene velger å unngå bestemte temaer av hensyn til mulige reaksjoner i minoritetsmiljøene, mens den tredje er svært kritisk til det hun oppfatter som en dyrking av minoritetskritiske stemmer blant journalister og redaktører. Hun mener at kritikk av religiøse miljøer fra en minoritetsposisjon vil gi «stjernestatus» i det norske samfunnet og at dette er noe flere har benyttet seg av, men at dette bare vil bidra til å forsterke allerede eksisterende fordommer mot muslimer i Norge. Det går tydelig frem av intervjuet at også denne informantene ønsker endring i konservative muslimske miljøer, men hun ønsker at det skal vokse fram nedenfra, gjennom holdningsendringer påvirket av diskusjoner i miljøene selv. Forskjellene til tross: Alle eksemplene viser at det foregår en strategisk unngåelse av bestemte temaer blant våre informanter, der hensynet til det de oppfatter som problematiske holdninger i minoritetsmiljøene eller i majoritetssamfunnet bidrar til at de velger sine temaer med omhu.

## Rommet for religiøs argumentasjon i offentlig debatt

De tre foregående eksemplene er hentet fra intervjuer med personer som alle har en eller annen form for muslimsk bakgrunn. Særlig den siste informant beskriver vanskelighetene hun møter som en religiøst konservativ. Et fellestrekk blant mange av våre informanter, inkludert de jødiske og kristenkonserverne, er nettopp at religiøs tro ligger til grunn for, eller i det minste setter preg på, deres engasjement i offentligheten.

Dette aktualiserer en interessant diskusjon om rommet for religiøs argumentasjon i det offentlige rom. Lenge var det antatt at religiøse argumenter gradvis ville fordufte fra offentlig debatt i liberale demokratier, ettersom moderniseringsprosesser var antatt å bære med seg en uunngåelig sekularisering. I dag har imidlertid religion igjen inntatt en sentral plass i offentligheten, blant annet som en følge av at samfunnet har blitt mer og mer flerreligiøst, og religiøse argumenter er på visse premisser til og med anerkjent som legitime av en sentral offentlighets- og demokratiteoretiker som Jürgen Habermas (2006). Hvordan opplever våre informanter rommet for religiøs argumentasjon i offentlige debatter i Norge? Slipper man til i den redigerte offentligheten med religiøse argumenter, og oppfattes slike argumenter som legitime av meningsmotstandere?

Én av de to etnisk norske, kristenkonserverte informantene i dette utvalget mener at rommet for religiøs argumentasjon i Norge er forholdsvis stort:

Jeg opplever ikke at det er vanskelig å få ting på trykk, der begrunnelsen er religiøs inn mot moralfilosofiske eller etiske spørsmål. Det er ingen sensur i media på det. Mediene er interessert i velbegrunnede ytringer, uansett hvordan det ser ut, bare det er klart og konsist. Så det rommet vil jeg si er ganske åpent. Mye mer enn for ti-femten år siden. Der har det skjedd mye. Aftenposten har nok... Åmås var nok toneangivende der, åpnet opp for Usman Rana. Bare det at han vant den kronikk konkurransen om sekulær aggressivitet, det åpnet opp for religion på en ny måte, og det vet jeg også var en kampsak for Åmås, ikke personlig, men for samfunnsdebatten. Verden er multireligiøs, Norge er også det, vi må få fram alle stemmene. Så jeg vil si at rommet er stort.

Denne informanten forteller altså at han aldri har opplevd vanskeligheter med å komme til orde, selv når argumentasjonen er forankret i en religiøs overbevisning. Han legger samtidig til at det på dette området har skjedd en endring de siste årene, og at rommet for religiøs argumentasjon er større i dag enn for bare få år siden.

Andre opplever imidlertid dette rommet som vesentlig mindre. En av informantene med jødisk bakgrunn gir for eksempel uttrykk for fortvilelse over at debatten om omskjæring av guttebarn, som raste vinteren 2013/14, nærmest tvang debattantene til å begrunne denne praksisen medisinsk, mens skikken er religiøst fundert:

I det øyeblikket vi begynner å snakke om det religiøse aspektet, så blir det vanskelig. Da blir det kjempevanskelig, for da kommer argumentene om barns rettigheter, at vi begår menneskerettighetsbrudd, barns ukrenkelige rettigheter. Og dette er en retorikk det er umulig å finne en dialog rundt, for da brukes det forskjellige utgangspunkt. Til syvende og sist handler dette om religionsfrihet [...] Det er vanskelig for mange å sette seg inn i hva religion egentlig er, å forstå hvorfor du skal gjøre noe fordi Gud har sagt at du skal gjøre det, liksom.

Den andre av de to kristenkonserverne informantene, en mann med lang fartstid som debattant i norsk offentlighet, forteller at det kan være forholdsvis enkelt å komme på trykk med meningene sine, men at det er krevende å komme til orde på egne premisser:

Det å komme på trykk på en forholdsvis nyansert måte, det er kjempevanskelig. Å komme på trykk som klovn, det trenger ikke å være så vanskelig. Og man kan være en forholdsvis velformulert klovn. Men der synes jeg mediene sliter med seg selv også. Noen ganger virker det som de vil ha deg inn i en slags klovnerolle eller inn i en reaksjonær rolle. Se, dette finnes fortsatt!

Denne informanten forteller at en del temaer med religiøst tilsnitt er svært vanskelig å diskutere i den norske offentligheten. Blant de vanskeligste temaene er kvinnelige prester, homofili og kjønnsnøytral ekteskapslov, samt evolusjonslæren. Om det siste sier han:

Om man ikke tror på den hele og fulle evolusjonslæren så er man enten *wicked*, altså ond, eller dum. Og det er klart, det er belastende. Og jeg kjenner at jeg av og til blir feig der.

I homofilis spørsmålet mener han at det i offentligheten bedrives *hitling*, altså at debatten blir parkert fordi synspunkter på betente samfunnsspørsmål kobles til sterkt støtende og illegitime holdninger og derfor kan avfeies uten diskusjon:

I homofilis spørsmålet skal du ikke gå inn i den offentlige debatten særlig lenge før du får beskjed om at dine holdninger fører til selvmord [...] I homofilidebatten kommer det raskt hitling, som gjør at det har blitt mer og mer vanlig å koble et nei til homofilt samliv til rasisme. Man skal ikke forskjellsbehandle ut fra kjønn, etnisitet, religion eller seksualitet. Det er like alvorlig å forskjellsbehandle ut fra rase som ut fra seksualitet; du gjør det siste, altså er du rasist.

På spørsmål om informanten opplever at den norske, offentlige debatten har åpnet seg eller snarere blitt snevret inn over de siste 15-20 årene, svarer han:

*Informant:* Det er ganske komplekst å svare på. På den ene siden tror jeg det er mer religiøs åpenhet generelt. Snåsamannen, engleskolen, uforpliktende religiøsitet og åndelige verdier. Jeg tror at det er en større åndelighet i dag. Men jeg tror nok at organisert kristendom, og særlig organisert muslimsk aktivitet, møtes med en stor mistro generelt. Og jeg tror dette er knyttet til homofilis spørsmålet også. Der har det skjedd en polarisering der en del, særlig mange på venstresiden, ikke har respekt for at noen kan tenke annerledes om homofilisaken. Det blir det samme som med rasisme.

*Intervjuer:* Tenker du at dette snevrer inn ytringsfriheten?

*Informant:* Ja, det tror jeg. Men hva er egentlig ytringsfrihet? Og kan man si at den er innskrenket hvis det ikke fører til noen sanksjoner? Hva må sanksjonene være for at man skal kunne snakke om en innskrenkning? Dette er jo vanskelige spørsmål, men jeg vil tenke at når folk utsettes for hitling, så vil det i praksis føre til selvsensur. Og

det mest negative med dette er at det kan gå på bekostning av enhetssamfunnet. Jeg tenker at hvis jeg hadde blitt utsatt for enda mer, så ville jeg kanskje lett enda grundigere etter en friskole for barna mine. Og jeg tenker at det er dette som skjer i en del muslimske miljøer også. Veien inn i samfunnet kan bli lenger.

*Intervjuer:* Tror du mange konservative kristne velger ikke å delta i offentligheten som en følge av de grunnene du snakker om her?

*Informant:* Det er jo en vekst i antall friskoler og jeg tror det henger sammen med belastningen av å være en verdikonservativ kristen i Norge. Og at det fører til framveksten av parallellsamfunn.

Hvorvidt den norske offentligheten har et rom for religiøs argumentasjon er altså ikke et avklart spørsmål. Noen av informantene opplever offentligheten som åpen, andre som snever og lukket – særlig når argumentene enten dreier seg om å kritisere verdiliberale synspunkter og praksiser eller forsvare religiøse tradisjoner. Det er også interessant å merke seg at negative erfaringer knyttet til religiøs argumentasjon deles av flere informanter, uavhengig av om de har muslimsk, jødisk eller kristen bakgrunn. Det siste sitatet over peker dessuten på en meget sentral problemstilling, nemlig hvilke omkostninger bruken av ytringsfrihet har for minoriteter i Norge, samt hva slags konsekvenser disse omkostningene kan få på lengre sikt.

## Ytringsfrihetens omkostninger

Utstrakt selvregulering av ytringsfrihet, og problemene som gjerne oppstår når religiøse argumenter fremstilles i debatter, tyder på at enkelte temaer er for sensitive til å tas opp i det offentlige rommet i Norge. De siste årene har det da også vært mye oppmerksomhet rundt omkostningene ved å delta i det offentlige ordskiftet, både for kvinner og for personer med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn. Hva slags erfaringer har informantene i denne studien med deltakelse i den norske offentligheten?

Når det gjelder egenopplevde erfaringer rapporterer flere av informantene om alvorlige angrep på ytringsfriheten. To av informantene har opplevd konkrete trusler og vært utsatt for fysisk vold på gaten. Mange har opplevd å få ubehagelige og nedsettende kommentarer på telefon, sms eller sosiale medier. Én informant forteller at han har mottatt ekskrementer i posten, i etterkant av en offentlig debatt. Flere av personene vi har snakket med har valgt å anmelde forholdene, for å synliggjøre at hatkriminalitet er noe som finner sted.

Dette er opplevelser som støtter opp under bildet av den norske offentligheten som en tøff arena for kvinner og personer med minoritetsbakgrunn, og som må tas på det største alvor. Samtidig er bildet sprikende. Noen av informantene har ikke opplevd noe negativt overhodet og undrer seg over fokuset på det tøffe debattklimaet i Norge, som de selv ikke har sett noe til. En av informantene, en

sekulær journalist med sørasiatisk bakgrunn, sier rett ut at han tror fokuset på dette fenomenet er overdrevet:

*Informant:* Jeg har jo fått meldinger om at jeg bare skulle dra tilbake dit jeg kom fra. Ubehagelige meldinger. Mye sånt. Men jeg har aldri opplevd det som... det var ubehagelig, men det er en tilfeldig person som reagerer på det, så so what? Jeg har aldri fått en konkret drapstrussel.

*Intervjuer:* Du har aldri blitt redd heller?

*Informant:* Nei, ikke i det hele tatt. Men noen av e-postene... noen kan nok bli redde av sånne e-poster. Men det jeg tenker litt på er, når for eksempel Abid Raja sier at han får drapstrusler, at han er så utsatt... jeg tror ikke på det. Jeg tror meldingene de får blir overvurdert. Altså, han er jo mye mer i mediene enn jeg er, og politiker, men jeg tror at noe er overdrevet.

Selv om denne informanten mener at omkostningene ved å delta i offentlig debatt er overdrevet, er det liten grunn til å trekke i tvil at prisen for deltakelse kan være høy for enkelte. Selv om de færreste har opplevd direkte trusler eller fysisk vold, er det mange som rapporterer om svært negative tilbakemeldinger og at disse ofte handler om deres bakgrunn mer enn den konkrete saken de uttaler seg om. En interessant observasjon er likevel at opplevelsene informantene har hatt med egen deltakelse i offentlig debatt ser ut til å være sterkt koblet til temaet som diskuteres, hvor man publiserer sine ytringer og hvilken politiske og ideologiske posisjon man har i den offentlige debatten. Vi begynner med det siste.

### Betydningen av posisjonering

Posisjoneringen i debattlandskapet ser i stor grad ut til å definere *hvem* informantene mener truer deres ytringsfrihet. Blant våre informanter har vi for eksempel muslimer som aktivt forsvaret retten til å bære religiøse symboler og generelt er opptatt av at tradisjonelle religiøse praksiser bør aksepteres, mens andre er blant de sterkeste refserne av konservativ islam. En av våre informanter fra den sistnevnte gruppen, en profilert kritiker av konservativ islam som selv er muslim og har innvandrerbakgrunn, er opptatt av at innvandringsforskere og den politiske venstresiden i Norge ser på innvandrere som ofre. Han mener at de ser mellom fingrene på undertrykkende praksiser i minoritetsmiljøene for ikke å bidra til islamofobi og rasisme:

Nordmenn sympatiserer med de svake, med minoriteter. Og dette førte til at når innvandrere kom, så var de ofre som måtte dyrkes. Men resultatet er at vi ble utestengt fra kritikk. De fleste snakker om antirasisme og likeverd. Men: Når våre jenter blir undertrykket, er det ingen som bryr seg. Dere ser ikke at det er krefter i disse miljøene som undertrykker kvinner. Homofile her har rettigheter, ikke sant, men

musliske homofile har ikke samme rettigheter. Men dette kan ikke komme ut, fordi det skaper rasisme.

Informanten forteller at han flere ganger har mottatt trusler fra det muslimske miljøet i Norge, men også at enkelte forskere og den politiske venstresiden har gjort det svært vanskelig å fremføre for eksempel islamkritikk i den norske offentligheten:

Hvis du er imot eller kritiserer hijab er du rasist, hvis du kritiserer islam har du fremmedfrykt... du blir sosialt utstøtt på en måte som mangler sidestykke.

På direkte spørsmål om han opplever at bestemte, islamkritiske meninger knebles i norsk samfunnsdebatt, svarer informanten bekreftende.

En lignende fortelling kommer fra en informant i organisasjonslivet, som har vært engasjert i debatter om radikaliserings og islamisme. Han har opplevd flere tilfeller av trusler fra muslimske ekstremister, og svarer dette på spørsmål om hvorfor det er viktig at noen representerer en liberal stemme blant norske muslimer:

*Informant:* Det er to ting. Det ene er å vise overfor nordmenn at noen tar ansvar, at det ikke er så ille som mediene ofte fremstiller det som. Og det andre er å bedre muslimers omdømme ved å forebygge fordommer.

*Intervjuer:* Fordi det viser at det er et mangfold, at muslimer ikke trenger å være religiøst konservative og sånne ting?

*Informant:* Ja, for å vise at muslimer lever sine liv og gjør sine ting, at de er integrerte. Det er de ekstreme som er de engasjerte, ikke sant. Det er et behov for en slags motstemme da, mot de religiøse som har fått mye plass. Så mye handler om å vise mangfoldet. Men også dette med intern kritikk, da. Ikke å la dem få for mye makt.

*Intervjuer:* En del argumenterer for at sterk kritikk av konservativ islam kan bidra til å forsterke fordommer som allerede eksisterer mot muslimer... Er det et dilemma her?

*Informant:* Ja, det er et stort dilemma. Og det bidrar til selvsensur. Man risikerer å gi næring til høyreekstreme krefter eller i det minste FrP, ikke sant, og derfor holder man tilbake informasjon. Den bekymringen der stopper mye av debatten. Den gjør at mye ikke kommer frem eller kommer frem i sminket form, fordi man tenker at det kan gi mat til høyreekstreme. Men samtidig: hvorfor er det lov med selvpisking når nordmenn gjør det og ikke når muslimer gjør det? Er det ikke bra med litt debatt blant muslimer også? [...] Det gjør jobben vår vanskeligere når vi hele tiden blir presset fra venstresiden om at vi skal være korrekte. Og det mener jeg er et problem. Vi blir angrepet fra begge sider, både fra den korrekte venstresiden, som noen ganger bagatelliserer en del problemer, og fra den mer ekstreme høyresiden. Så la oss drive med denne typen kritikk og sette ting på spissen, og så kan de [venstresiden] heller være politisk korrekte. Problemet er at de gir legitimitet til de som truer oss.

Posisjonene informantene inntar i den offentlige debatten ser i stor grad ut til å definere hvor motstanden kommer fra: Flere av de «interne kritikerne» rapporterer om påfallende inklusjon i det norske majoritetssamfunnet, men de møter derimot sterk motstand fra ekstreme muslimske miljøer og enkelte forskere og politikere på venstresiden. Flere av de som er opptatt av å refse diskriminerende og rasistiske holdninger i majoritetssamfunnet rapporterer motsatt om mye støtte fra personer i minoritetsmiljøene, men har ofte hatt ubehagelige møter med høyreekstreme grupper. Atter andre har en mellomposisjon i samfunnsdebatten, og disse har ofte ikke opplevd veldig negative forhold overhodet.

### **Kvinne og minoritet – en dobbel byrde?**

Mens erfaringene med deltakelse i offentlig debatt dermed medieres utfra posisjonen man inntar i debatten, har en viktig diskusjon også dreid seg om forholdet mellom kjønn og minoritetsstatus. En av informantene, en ung, muslimsk kvinne som har vært en sterk forsvarer av retten til å bære hijab, svarer følgende på spørsmål om hun opplever at det først og fremst er som kvinne eller muslim hun møter motstand:

Jeg har forsøkt å systematisere det, og sammenligne med mannlige muslimer og hvite kvinner. Og det er helt klart en kvinnefaktor, det ser man gjennom de seksualiserte trusselformuleringene, men det er også en muslimfaktor. Altså, jeg er både en fødemaskin som truer landet med muslimske barn, men så er jeg også en hore, ikke sant. Jeg angripes både fordi jeg er kvinne og fordi jeg er muslim, og jeg føler at det skaper en dobbelt belastning. Men det viktigste er nok muslimfaktoren, det er knyttet til det største fiendebildet i nyere tid. Mye dekkes over som kritikk, men kritikk er noe annet enn sjikane. Det er likevel veldig vanskelig å kjempe imot det, for da fremstilles du som en som ikke tåler kritikk.

I følge denne informanten er det altså kombinasjonen av å være kvinne og muslim som til sammen utgjør sprengstoffet. En annen av informantene, en muslimsk kvinne som har vært opptatt av å problematisere holdninger til innvandring i majoritetsbefolkningen, har gjort seg lignende erfaringer, selv om hun også har fått en del positive tilbakemeldinger:

*Intervjuer:* Vil du si at du generelt har ganske positive erfaringer med egen deltakelse i offentligheten de siste årene, eller er det mer negativt?

*Informant:* Det er litt blandet. Jeg har fått mye positive tilbakemeldinger opp gjennom, men jeg har også fått en del negative tilbakemeldinger, hets og den slags. Jeg har aldri hatt behov for å anmelde, det har ikke vært trusler og sånt, men det har vært en del veldig ubehagelig kommentarer som går på min person, hvem er hun som mener det og det, ikke sant.

*Intervjuer:* Dette med personangrep... føler du at dette handler om at du er kvinne, at du er muslim, eller blandes alt dette sammen?



*Informant:* Ikke så mye det at jeg er kvinne, faktisk. Men det at jeg er muslimsk, først og fremst, og at jeg bruker hijab. For hvordan kan et fornuftig menneske bruke hijab, liksom? Når jeg har uttalt meg så har jeg fått reaksjoner i form av at jeg... noen sier at jeg er hjernevasket, ikke sant. Andre har hevdet at jeg er utspekulert. At jeg er en del av bevegelsen som prøver å islamifisere Norge, at jeg later som jeg er nordmann da. Når det gjelder det at jeg er kvinne har det faktisk vært mest fra det somaliske miljøet, en holdning om at kvinner ikke kan lede menn.

Det er liten tvil om at mange av debattene om innvandring, integrasjon og det flerkulturelle samfunnet har muslimer og islam som hovedfokus. Blant våre informanter har imidlertid mange også ikke-muslimsk bakgrunn. Har de andre typer av erfaringer enn informantene med muslimsk bakgrunn?

I et intervju med en ikke-muslimsk kvinnelig politiker svarer informanten som følger på spørsmål om opplevelsen av hennes deltakelse i offentligheten hovedsakelig er positiv eller negativ:

*Informant:* Det varierer. Det kommer veldig an på hva du uttaler deg om. Når du er kvinne og en eller annen form for minoritet, så er terskelen veldig mye lavere for å få ganske kjipe negative tilbakemeldinger enn hvis du er vanlig hvit, norsk mann. Og det har jeg belegg for å si også. Altså, jeg får mange positive tilbakemeldinger og det er kjempehyggelig, men jeg får mye rart og negativt også, som handler om utseende eller hodeplagg eller... Det er litt ulike kategorier, men mye går på mine foredres bakgrunn og på religiøs bakgrunn. Veldig mye går på det. Det er liksom det de klarer å notere da.

*Intervjuer:* Har du opplevd konkrete trusler også, sånn at du har politianmeldt?

*Informant:* Ja, det har skjedd.

Med andre ord kan også kvinner med ikke-muslimsk bakgrunn oppleve både trusler og hets i det offentlige rommet. Selv om dette ikke gjelder alle kvinnene vi har intervjuet, synes det å være liten tvil om at det å være kvinne og ha en uttalt religiøs minoritetsbakgrunn, er en kombinasjon som generer mye negativ oppmerksomhet i offentligheten.

### **Tilbaketrekning fra det offentlige rom?**

Et avgjørende spørsmål er hva som er konsekvensen av negative erfaringer ved bruk av ytringsfriheten blant minoriteter i Norge. Bidrar det til en generell tilbaketrekning fra det offentlige rommet, slik en av informantene med kristen-konservativ bakgrunn antydte? Og hva gjør det med holdningene til reguleringen av ytringsfriheten: Ønsker de av våre informanter som har hatt negative eller truende opplevelser at vernet mot trakassering, hets og sjikane skal forsterkes og at ytringsfriheten skal begrenses gjennom juridiske virkemidler eller andre tiltak?

For å ta det siste først: *Ingen* av personene vi har snakket med ønsker noen form for juridisk innstramming av ytringsfriheten i Norge. Mange understreker at

deltakelse i offentlig debatt nødvendigvis har noen omkostninger, og at negative tilbakemeldinger er en del av spillereglene – eller i alle fall noe man må forvente. Andre er opptatt av at det må være mulig å problematisere for eksempel enkelte avisers valg om å trykke karikaturer av profeten Muhammed, eller Fritt Ords beslutning om å tildele bokstøtte til Peder Nøstvold Jensen (alias Fjordmann), uten å beskyldes for å ønske sensur. En informant med muslimsk bakgrunn som har vært aktiv i debatter om islam og muslimer i Norge i en årrekke, poengterer dette direkte i en del av intervjuet som handler om Muhammed-karikaturene:

Enhver kritikk av trykking blir tolket som ensbetydende med sensur, men kritikken handler jo om å bruke ytringsfriheten til å vise sin *uenighet* – ikke for å tale sensurens sak. Ytringsfrihet er blitt noe man liksom er for eller imot.

I likhet med mange av de andre oppfordrer denne informanten til en form for moderasjon i det offentlige rommet, men han er opptatt av at dette er en oppfordring om å vise større hensyn og at det ikke skal forveksles med sensur eller et angrep på ytringsfriheten.

Den påfallende oppslutningen om ytringsfriheten som prinsipp blant informantene betyr imidlertid ikke at negative erfaringer ikke kan forhindre eller begrense fremtidig deltakelse. Blant informantene har enkelte trukket seg fra offentligheten i perioder. En del tenker seg nøye om før de ytrer seg, og noen unngår kontroversielle temaer helt og holdent. I organisasjonsmiljøet er det også enkelte som mener at for krass kritikk av norske myndigheter kan svekke muligheten for offentlig støtte. En av informantene som har et politisk verv forteller at hun har opplevd konkrete trusler. På spørsmål om hun har vurdert å trekke seg tilbake, svarer hun:

Altså, man blir jo sliten. Men når man er i politikken har man et helt annet apparat rundt seg enn hvis man bare er med i en frivillig organisasjon, eller er helt alene. Men det er virkelig noe man må venne seg til, dessverre. Man må lage egne forhåndsregler for å skjerme deg selv. Men i perioder hvor det er mye, når det er voldsomt, så må jeg ta en pause en stund da, til det roer seg litt, før jeg mener noe igjen.

Sitatet ligner beskrivelser vi finner i flere av intervjuene. Det er derfor liten tvil om at mange av dem vi har intervjuet har svært negative opplevelser med deltakelse i den offentlige debatten i Norge, selv om vi finner få spor etter en generell tilbaketrekking fra offentligheten. I tillegg er det mange som primært har positive opplevelser, eller som vektlegger negative erfaringer i mindre grad. På direkte spørsmål om informantene opplever at klimaet for ytringer i norsk offentlighet generelt gjør at personer med minoritetsbakgrunn kvier seg for å delta av frykt for negative reaksjoner, er svarene derfor todelt: Noen mener at dette definitivt er tilfellet, mens andre mener at rommet for ytringer er veldig stort i Norge.

## Etnisk grensedragning og endring over tid

I denne studien har vi vært opptatt av hvordan aktive meningsytrere med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn har opplevd sin deltakelse i det offentlige ordskiftet i Norge. Vi har vært interessert i hvilke konkrete erfaringer de som minoriteter har gjort seg, men samtidig vært åpne for at minoritetsbakgrunn ikke nødvendigvis har betydning for disse erfaringene. Vi har også ønsket å spore endringstendenser, dels ved å intervjuer mennesker av ulike generasjoner og med ulike bakgrunner, dels ved å spørre informantene om de opplever at den norske offentligheten har endret seg over tid.

Hvordan man enn velger å gripe an en undersøkelse av denne typen, vil studier blant etniske og religiøse minoriteter, og spørsmål knyttet til identitet, tilhørighet, rasisme og diskriminering, ofte si noe om grenser eller grensedragning mellom ulike grupper. Det er derfor viktig å være klar over at slike grenser ikke er statiske. I følge den norske sosialantropologen Fredrik Barth (1969) skapes etnisk identitet av samspillet mellom selvidentifikasjon som en etnisk gruppe og tilskrivelsen av egenskaper fra andre utenfor gruppen. Etnisitet eller etniske grupper er dermed ikke noe som er gitt en gang for alle, men noe som skapes gjennom grensedragning internt og eksternt, og som forandres over tid. Dette er samtidig ikke en prosess som er særegen for etniske grupper, men tvert om et kjennetegn ved enhver identitetsdannelse og i særdeleshet en identitet som minoritet.

Den amerikanske sosiologen Richard Alba har i flere arbeider vært opptatt av potensialet for at etniske og religiøse grenser endres. Med særlig henblikk på etterkommere av innvandrere i Europa har han lansert distinksjonen mellom klare og utydelige etniske grenser (*bright vs. blurred boundaries*) (Alba 2005). Når etniske grenser er klare innebærer det at hvem som tilhører majoriteten og hvem som er minoriteter, er lite oppe til diskusjon. Et eksempel på en slik grense kan være forskjeller i formell status (som statsborgerskap), et annet store forskjeller i språkbeherskelse. Utydelige grenser peker derimot på en situasjon der grensen mellom grupper er tvetydig og ambivalent, som typisk er tilfellet for etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i et europeisk land, men har foreldre med bakgrunn andre steder.

Fordi etterkommerne behersker majoritetsspråket og gjerne har tilegnet seg de kulturelle kodene som dominerer i et land gjennom skolegang og allmenn sosialisering, vil de være «innenfor» majoritetssamfunnet på en måte som foreldregenerasjonen ofte ikke oppnår. På den annen side vil de kunne være interesserte i å opprettholde båndene til egen etniske eller religiøse gruppe gjennom for eksempel tospråklighet og bevaring av kulturelle tradisjoner, og dermed identifisere seg med en etnisk eller religiøs minoritetsgruppe. Og selv om de skulle ønske å oppnå fullt medlemskap i majoritetssamfunnet, kan ekskludering på grunnlag av for eksempel hudfarge likevel bidra til å opprettholde

– eller *klargjøre* – den etniske grensen. Dette understreker at etnisitet skapes i samspill mellom selvidentifikasjon og tilskrivning av egenskaper utenfra, slik som Barth observerte.

I denne studien av hvilke erfaringer aktive meningsyttere med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn har med deltakelse i den norske offentligheten, er det mange eksempler på at etniske grenser i en del sammenhenger kan bli utydelige. Særlig blant informantene som er født og oppvokst i Norge er det mange som forteller om utstrakt tilgang til offentligheten. Mange har få eller ingen negative erfaringer med slik deltakelse, men føler tvert imot at de har tilgang til posisjoner på linje med andre. En av informantene insisterer på at han er fullt og helt medlem av den norske majoriteten. Dette er interessant og viktig å få fram i en studie av etniske og religiøse minoriteters opplevelse av deltakelse i norsk offentlighet fordi det understreker det foranderlige i grensedragningen mellom grupper.

Samtidig er et kjennetegn ved grensedragning at man som minoritet ikke har makten til å definere sin posisjon på egenhånd, men at dette skjer i samspill med omgivelsene. Selv om samtlige personer vi har snakket med *har* tilgang til offentligheten, er det ikke bestandig de har det på egne premisser. Ofte er de forventet å representere bestemte etniske eller religiøse grupper, de kan oppleve at redaktører og journalister vil at de utelukkende skal skrive om minoritetsrelaterte spørsmål, og de kan oppleve negative kommentarer, hets og trusler som klart er knyttet til deres minoritetsbakgrunn. Dette er eksempler på at etnisk og religiøs grensedragning finner sted, også blant etterkommere som er født og oppvokst i Norge.

Et særlig kraftfullt eksempel på at grenser mellom grupper kan bli gjort klare er timene som fulgte etter terrorhandlingene 22. juli 2011, da det fremdeles var et åpent spørsmål hvem som stod bak bombingene i regjeringskvartalet og massakren på Utøya. Nå er ikke informantenes oppfatninger om 22. juli tema for dette kapitlet, men i alle intervjuene dukket hendelsen opp som et viktig tema. Vi mener derfor at det her ligger noen viktige kimer til innsikt i prosessene som kjennetegner etnisk grensedragning. At det var et åpent spørsmål hvem som var ansvarlig for terrorhendelsene 22. juli er nemlig en sannhet med modifikasjoner: De fleste informantene i denne studien antok at gjerningspersonene hadde utspring i en eller annen form for radikal, islamistisk gruppering, slik de fleste i Norge nok gjorde i timene før dette ble avkreftet. Én av informantene, som selv var på reise da terroranslaget fant sted, forteller om lettelsen hun kjente da det viste seg at gjerningsmannen tvert om var en etnisk norsk mann:

Etter hvert som vi fikk vite at det var en hvit person så ble jeg utrolig lettet, over at det ikke var en muslim. Og etter det startet egentlig helt sorgprosessen. Vi reiste tilbake til Norge, i august, og da var det alt dette med kjærlighet og solidaritet, at man skulle holde hender og så videre. Så det var jo et veldig positivt klima. Og det var jeg utrolig

glad for. Endelig var det noe som fikk dem til å skjønne at det flerkulturelle er en styrke, at det kan være bra. Men det er veldig synd at det var en sånn hendelse som utløste dette, som slapp fri kjærligheten [...]

Informanten setter her ord på lettelsen mange opplevde da det ble klart at gjerningsmannen var en etnisk norsk, hvit mann og ikke en muslim. På den annen side mener hun at det raskt kom et tilbakeslag. I dette sitatet reflekterer hun over hva som ville ha vært konsekvensene dersom det var en muslimsk person eller gruppe stod bak ugjerningene:

Da hadde det jo vært enda verre, enda vanskeligere å være minoritet i Norge. Hadde det vært en muslim, hadde det vært mye sinne mot muslimer... [...] Hadde det vært en muslim, ville man sagt at han gjorde det fordi han var muslim. Så det er noe med måten man tenker på her, og som egentlig gjør meg ganske opprørt... altså, tanken på hva som ville ha skjedd hvis det var en muslim er ganske skremmende egentlig. Jeg ville ikke ha kommet hjem på en lang stund. Og det sier jo litt da. Nei, det er skummelt å tenke på. Det hadde nærmest vært uutholdelig å være her, i hvert fall i en lang stund.

Svært mange av informantene i denne studien har gjort seg lignende refleksjoner (se Aarset under publisering for tilsvarende funn). En av informantene med jødisk bakgrunn påpeker for eksempel at i timene før det ble kjent hvem gjerningsmannen var, «så begynte vi å bedrive gruppetenkning. Men med en gang vi fikk vite at det var en hvit, luthersk nordmann, så sluttet gruppetenkningen [...] Vi så ham som et individ og prøvde å sykeliggjøre ham som best vi kunne». Informanten setter her ord på en dynamikk som er velkjent fra sosialpsykologien: Negative handlinger utført av minoriteter har en tendens til å generaliseres til gruppenivå fordi det bekrefter allerede foreliggende stereotypier om gruppen. Negative handlinger utført av majoriteten blir derimot oppfattet som unntak, og et uttrykk for holdninger hos enkeltindividet (Allport 1954; Fiske 1998).

Vi ønsker å løfte fram opplevelsene mange av informantene hadde av brått å rykkes ut av en situasjon der tilhørigheten til Norge ble satt spørsmålsteget ved, både av dem selv og av andre, fordi det er et illustrerende eksempel på hvordan forhold utenfor en selv – en utbredt og nærmest automatisk oppfatning av at muslimer måtte stå bak terrorhandlingene – kan klargjøre en grense som man tror er utydelig eller endog ikke-eksisterende. Når mennesker som er født og oppvokst i Norge og opplever seg selv som en fullverdig del av det norske samfunnet med ett slag vurderer om de overhodet kan bli værende i landet, mer enn antyder dette at den endelige makten til å definere grensen for tilhørighet ikke ligger hos minoritetene selv.

## Ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge

Å oppsummere statusen for ytringsfriheten i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge, er opplagt en øvelse som strekker seg langt utover dette kapittelet. Vi vil

likevel trekke frem noen poenger som springer ut fra dette intervjumaterialet, som vi mener er sentrale. For det første at minoritetsstatus nesten alltid har betydning, i den forstand at informantene (med få unntak) rapporterer om negative opplevelser ved deltakelse i offentligheten som kan knyttes til deres etniske eller religiøse bakgrunn. Det er likevel ikke slik at opplevelsen av offentlig deltakelse er jevnt fordelt mellom informantene. Snarere er det store forskjeller i omfanget av negative erfaringer og fra hvilket hold trusler, sjikane eller trakassering kommer fra. Dette antyder både et kontinuum av minoritetsposisjoner og at reaksjonene som vekkes er tett koblet til faktorer som debatt-tema, kjønn, religiøs tilhørighet og politisk/ideologisk posisjon.

Flere av informantene sammenligner dagens situasjon med 1990- og det tidlige 2000-tallets offentlige innvandrings- og integreringsdebatt. På denne tiden var det noen få, viktige stemmer som representerte kanskje særlig det muslimske miljøet i Norge utad. Uenigheten mellom ulike muslimske miljøer var derimot vanligere å ta «internt», ute av syne for mediernes søkelys. Gjennom utviklingen av sosiale medier er det vanskeligere å opprettholde en praksis med én stemme utad ettersom det man sier et sted raskt fanges opp og distribueres, både mellom miljøer og ut over landegrensene. Men det er også en økende motstand i minoritetsbefolkningen selv om at noen få talspersoner skal representere hele grupper. Dette er langt fra forbeholdt den muslimske minoriteten, men nevnes også av for eksempel en av våre informanter med jødisk bakgrunn.

Behovet for nye stemmer artikuleres ikke minst av den oppvoksende generasjonen av norskfødte etterkommere, som har bidratt til å løfte sentrale, kontroversielle spørsmål ut i offentligheten. Disse har blitt gitt muligheten til å delta i offentlig debatt – og grepet den. De siste fem til ti årene har det altså kommet et betydelig antall flere stemmer. Det er mer rom for å ytre seg om kontroversielle saker, også innad i en del religiøse miljøer. De fleste av våre informanter opplever at de har stor ytringsfrihet – og utviser betydelig støtte til prinsippet om at «ytringsfrihet bør finne sted», slik Grunnlovens § 100 postulerer. Samlet tegner dette et bilde av en utvidelse av det generelle ytringsrommet i Norge, noe som bidrar til å individualisere debatten og gjøre ensidige bilder av «innvandreren» eller «muslimen» vanskeligere å opprettholde.

På den annen side er det ikke tvil om at etnisk og religiøs grensedragning er et kjennetegn ved minoriteters deltakelse i offentligheten. Selvregulering av egen ytringsfrihet – at man unngår bestemte temaer enten fordi redaktører og journalister ikke er interessert i at man beveger seg ut av «minoritetsbåsen», eller fordi man er redd for å støte «egne» etniske eller religiøse grupper – er et klart eksempel på en klargjøring av grenser mellom grupper som i andre sammenhenger kan fortone seg som utydelige, eller til og med fraværende. Informantenes beskrivelser av hvordan de opplevde timene etter bombene av regjeringsbygget og massakren på Utøya 22. juli 2011 er en ytterligere og

kraftfull påminnelse om sårbarheten som ligger i det å tilhøre en minoritet, og at den eksterne kategoriseringen av ens identitet ligger utenfor egen kontroll. De mange positive endringstendensene vi har identifisert i dette kapittelet må derfor ikke skygge for en vedvarende oppmerksomhet på maktrelasjoner i samfunnet som bidrar til å begrense minoriteters ytringsfrihet i og tilhørighet til Norge.

## Referanser

- Aarset, M. (2006). Å skape nye handlingsrom. Konstituering av kvinnelig, norsk, muslimsk identitet. Hovedfagsoppgave ved Institutt for sosialantropologi, Universitetet i Oslo
- Aarset, M. (under publisering). *Hearts and roofs. Family, belonging and (un) settledness among descendants of immigrants in Norway*. PhD-avhandling, Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo
- Alba, R. (2005). Bright vs. blurred boundaries: Second-generation assimilation and exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 28(1), 20-49.
- Allport, G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Andersson, M. (1999). «All five fingers are not the same.» *Identity work among ethnic minority youth in an urban Norwegian context*. Ph. D Thesis. Department of Sociology, University of Bergen
- Andersson, M., Jacobsen, C., Rogstad, J. & Vestel, V. (2012). *Kritiske hendelser – nye stemmer: Politisk engasjement og transnasjonal orientering i det nye Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bangstad, S. (2013). Inclusion and exclusion in the mediated public sphere: the case of Norway and its Muslims. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 21(3), 356-370.
- Barth, F. (1969). Introduction. I F. Barth (red.), *Ethnic groups and boundaries: The social organization of culture difference*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bleich, E. (2011). *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*. Oxford: Oxford University Press.
- Eide, E. (2010). Being Me, Being Us, Being Them: Experienced Media Actors Negotiating their Minority Backgrounds. I E. Eide & K. Nikunen (red.), *Media in Motion: Cultural Complexity and Migration in the Nordic Countries*. London: Ashgate.
- Falkenberg, V. & Nilsen, K. (2009). Lite brukt som kilder *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. IMDi Årsrapport 2009. Oslo: Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet.

- Fiske, S. (1998). Stereotyping, prejudice, and discrimination. I D. Gilbert, S. Fiske & G. Lindzey (red.), *The Handbook of Social Psychology* (4 utg., bind. 2, s. 357-411). New York: McGraw Hill.
- Gullestad, M. (2002). *Det norske sett med nye øyne. Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Habermas, J. (2006). Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 14(1), 1-25. doi:10.1111/j.1468-0378.2006.00241.x
- IMDi. (2009). *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. Oslo: Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet.
- Jacobsen, C. (2002). *Tilhørighetens mange former. Unge muslimer i Norge*. Oslo: Unipax.
- Maussen, M. & Grillo, R. (2013). Regulation of Speech in Multicultural Societies: Introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(2), 174-193. doi:10.1080/1369183X.2013.851470
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF-rapport 2012:1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Prieur, A. (2004). *Balansekunstnere. Betydningen av innvandrerbakgrunn i Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Rogstad, J. (2007). *Demokratisk fellesskap: Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M. H., Ihlebæk, K. A., Midtbøen, A. H. et al. (2014). *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo: Fritt Ord, ISF, IMK, FAFO.
- Strand, A. K., Milde, F. & Nilsen, K. (2011). *Medieanalyse: Innvandring og integrering i norske medier*. Rapport på oppdrag fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Oslo: Retriever.
- Tajik, H. (red.). (2001). *Svart på hvitt*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Waldron, J. (2012). *The Harm in Hate Speech*. Cambridge: Harvard University Press.



# Kapittel 4: «Ikke en trussel, men en advarsel.» Religionsfrihetens plass – ytringsfrihetens nødvendighet

*Jon Rogstad*<sup>1</sup>

## Innledning

Fra den moderne innvandringen startet på slutten av 1960-tallet, har debatter om mangfold og integrering vært på sitt mest utfordrende når temaene flerkultur og religionsutøvelse settes på dagsorden. Kraften i de to emnene skyldes at de aktualiserer enkelte minoriteters ønske om anerkjennelse av «rett til forskjell», i form av å leve et liv som på enkelte områder bryter med majoritetsnormen. Et ønske som kan være mer utfordrende for majoriteten enn idealer om «rett til likhet» uavhengig av etnisitet, kjønn og klasse. Men på samme måte som ytringsfrihet er lovfestet, er tros- og livssynsfrihet blant de grunnleggende rettighetene i liberale, vestlige samfunn. Dermed er det ikke sagt at ytringsfrihet og religionsfrihet alltid har befunnet seg i fredfull sameksistens, tvert om.

I dette kapitlet tematiseres spenninger som oppstår når religionsfrihet og ytringsfrihet «skal finne sted» samtidig.<sup>2</sup> I utgangspunktet er det nærliggende å se dem som to typer frihet, som gjensidig er avhengig av hverandre, fordi ulike religiøse fortolkninger tidvis motsier hverandre. Følgelig er ytringsfrihet et middel for å sikre den enkeltes religionsfrihet. I tillegg har debatt om religiøse fortolkninger og praksiser samfunnsmessig relevans. Ikke minst fordi overgangen mellom religion og politikk kan framstå som glidende sett fra enkelte religiøse posisjoner, noe som representerer en demokratisk utfordring i et sekulært samfunn som det norske. Utfordringen blir heller ikke mindre av at det kan være et sprik mellom de legale rammene, altså det rettsreglene kan og skal regulere, og de legitime føringene i form av befolkningens oppfatninger om hva som er rett og galt.

Spørsmål om konkurrerende friheter berører grunnleggende verdispørsmål i samfunnet, noe som bidrar til å holde liv i en stadig pågående debatt. I tillegg

1. Takk til redaktørene, Olav Elgvin og Lars Gule for gode innspill i arbeidet med dette kapitlet.

2. Jf. Ytringsfrihetskommisjonen (NOU, 1999)

kommer det at diskusjoner om religionskritikk og ytringsfrihet gjerne er hendelsesdrevne. Det innebærer at det offentlige ordskiftet på dette området drives fram av episoder som er av et omfang gir dem betydning ut over seg selv. Man kan si at de blir transformert fra å være enkeltstående saker til å bli kollektive referanser. Eksempler kan være fatwaen mot Salman Rushdie, som ble utstedt etter at han publiserte boka *Sataniske vers* i 1989. Daværende øverste leder i Iran, ayatollah Khomeini utstedte en drapsoppfordring mot Rushdie, i form av en fatwa.<sup>3</sup> I Norge fikk saken særlig mye oppmerksomhet i 1993 da Rushdies norske forlegger, William Nygaard, ble forsøkt drept utenfor sitt hjem.

At enkeltpersoner og grupper i visse tilfeller lar handling følge trusler, så man også da den nederlandske filmskaperen, Theo van Gogh, ble drept i 2004. Han er mest kjent for sin film *Submission*, som provoserte mange muslimer da den kom. van Gogh ble skutt på åpen gate, hvorpå han fikk strupen kuttet over og et brev festet til kroppen ved hjelp av flere kniver. I brevet ble det framsatt trusler mot den somalisk-nederlandske politikeren, Ayhan Hirsi Ali, samt vestlige regjeringer og jøder. Forbipasserende fortalte senere at de hadde sagt til drapsmannen at han ikke kunne gjøre dette, hvorpå han hadde svart: «Jo da, det kan jeg. Nå vet du hva som venter dere!»<sup>4</sup>

En tredje hendelse er hentet fra *Jyllands-Posten*, som publiserte 12 karikaturtegninger av profeten Muhammed i 2005. Senere ble disse karikaturtegnene også publisert i Norge. Her til lands var det særlig den til da lite kjente ukeavisen, *Magazinet* med redaktør Vebjørn Selbekk, som fikk mye oppmerksomhet da de offentliggjorde tegningene. Som følge av publiseringene ble først den danske og deretter den norske ambassaden i Damaskus angrepet og brent. Og i 2010 ble den mest profilerte av karikaturtegnerne, Kurt Westergaard, forsøkt drept i sitt hjem. Da *Dagbladet* i 2010 publiserte nye karikaturer, denne gang blant annet av gris med Muhammeds navn, ble det tatt initiativ til en serie demonstrasjoner. I en appell sa Mohyldeen Mohammad det som har gitt tittel på dette kapitlet:

Når vil norske myndigheter og deres medier forstå alvoret i dette her? Kanskje ikke før det er for sent. Kanskje ikke før vi får et 11. september på norsk jord. Dette er ingen trussel, det er en advarsel.<sup>5</sup>

Felles for de tre hendelsene er at ytringsfriheten ble forsøkt innskrenket med begrunnelse i fortolkninger av religion. Sterkere formulert kan det hevdes at dette er hendelser som har til felles at de har rokket ved oppfatninger om vilkårene for å samtale om religiøse emner i den offentlige sfære i vestlige sekulære samfunn. Kraften ligger i at hendelsene demonstrerer at trusler tidvis følges opp

3. Den såkalte fatwaen vil nok mange omtale som en type kvasifatwa fordi den strengt talt ikke oppfyller de formelle kravene til en fatwa.

4. *Aftenposten* (28. januar 2005) [http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article957650\\_ece?rfid=bm#U6GQ4WeKBGE](http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article957650_ece?rfid=bm#U6GQ4WeKBGE)

5. Se Andersson m.fl. (2012:248).

med voldelige aksjoner. Betydningen følger av det faktum at man ikke vet når, hvor eller mot hvem volden inntreffer.

At grupper og enkeltpersoner faktisk har gjennomført voldelige aksjoner har bidratt til at enkelte har tatt til orde for at ytringsfrihet må suppleres med «ytringsansvar». Blant annet brukte leder av AUF, Eskil Pedersen, ytringsansvar i debatten som fulgte etter terroraksjonen 22. juli. Pedersen hevdet at FrPs Christian Tybring Gjedde og Per Sandberg ikke tok ytringsansvar da de publiserte innlegg hvor de er svært kritiske til kulturen og praksisene blant en del av minoritetsgruppene i Norge. Det er lett å se logikken i Pedersens argument. Samtidig kan man spørre om ikke det å etterlyse ytringsansvar i praksis er et ønske om å snevre inn ytringsfriheten. Daværende statsminister, Jens Stoltenberg, problematiserte først både presisjonen og nytten av begrepet.<sup>6</sup> Senere, i nyttårstalen 2012, presiserte han begrepet ved å argumentere for at ytringsansvar er å ta til motmæle, være «digitale nabokjærringer».

Strid om ansvar har vært en sentral del av debatten også i Danmark. Etter at *Jyllands-Posten* hadde trykket karikaturtegnene ønsket ambassadører fra 11 muslimske land å protestere. Det ønsket de å gjøre i et møte med den daværende danske statsminister, Anders Fogh Rasmussen. Møtet ble imidlertid ikke noe av fordi Rasmussen avsto invitasjonen med henvisning til at publiseringen var avisens ansvar. Formelt sett hadde han åpenbart rett. Men det følger ikke av å ha rett rent formelt at avgjørelsen ble oppfattet som riktig. At det fantes flere mulige måter å håndtere konflikten på kan man se ved å sammenlikne håndteringen i Norge og i Danmark. I Norge ble det valgt en annen linje enn den danske, noe som blant annet var foranledningen til betegnelsen av «dialog-Jonas». En betegnelse som må forstås ut fra at daværende utenriksminister, Jonas Gahr Støre, valgte å møte flere muslimske ledere for å håndtere konflikten med bruk av samtale.

Siktemålet med dette kapitlet er nettopp å identifisere oppfatninger om hva som er riktig og hva som er klokt å publisere blant sentrale folk i mediehusene. Mer konkret vil jeg undersøke hvordan dagens norske mediehus håndterer at enkelte begrunner eller bruker religion for å motivere og mobilisere til aksjoner. Tre spørsmål er sentrale:

- Hvilke grensdragninger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet gjøres innenfor mediene, i samfunnet og i rettsapparatet?
- Hvorvidt og hvordan virker trusler og frykt for represalier virker inn på hva mediehusene publiserer?

6. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/stoltenberg-regjeringen/stoltenberg-ytringsansvar-er-et-upresist-begrep/a/10024756/>

- Hvordan forholder ulike representanter for mediene – journalister, redaktører, karikaturtegnere – seg til et nytt landskap der religion spiller en større rolle?

For å besvare disse spørsmålene settes søkelyset på journalister, redaktører og karikaturtegnere og hvordan de forholder seg til religion i dagens flerreligiøse Norge. Dataene er av flere typer. For det første vil jeg benytte meg av surveyen som er sendt til alle medlemmene av Norsk journalistlag. Disse dataene er relevante i dette kapitlet ettersom de kan gi innsikt i omgang og fordelinger av erfaringer og oppfatninger blant ulike aktører i mediehusene. For en gjennomgang av representativitet og feilmarginer, kan man lese mer i rapportens metodekapittel. For det andre har jeg gjennomført 12 kvalitative intervjuer med journalister, redaktører og karikaturtegnere i sentrale mediehus. Behovet for kvalitative data skyldtes i første rekke at jeg ønsket å få mer innsikt i hvilke avveininger som ble gjort av aktører som hadde erfaring med å stå i konkrete dilemmaer med hensyn til ytringsfrihet og religionskritikk. En tredje datakilde er hentet inn gjennom tilstedeværelse i en retts sak, som i stor grad dreide seg om forholdet mellom ytringsfrihet og religionsfrihet. Konkret dreide saken seg om hvor grensen forholdet mellom ytringsfrihet på den ene siden, og hvor vide rammer det skal være for å fremme trusler ut fra religiøs overbevisning på den andre.

## Analytisk rammeverk

Rammeverket består av fem deler. Først gis det en kort introduksjon til ulike typer av religionskritikk. I denne delen argumenterer jeg for nytten av å fokusere særskilt på islam, og hvordan ekstremister har brukt religion på måter som setter ytringsfriheten under press. For ytterligere å synliggjøre hvordan ytringsfriheten er utfordret i flerreligiøse samfunn presenteres deretter idealer om samtaledemokratiet, samt trusselen som følger av såkalte kritiske hendelser (som terroranslaget i New York, 11. september 2001). Avslutningsvis tematiseres mediene mer særskilt. Dels tar jeg opp om hvordan mediene forholder seg til grensdragninger mellom juss og moral, dels den potensielle betydningen av at (også) mediehusene er arbeidsplasser som er svært konkurranseutsatte i dagens økonomi.

Mitt mer normative utgangspunkt er at i et flerkulturelt samfunn har enhver borger rett til å tro på hva de vil, men at det ikke følger av dette at de har krav på respekt for det de tror på (se også Gule 2012). Fra et slikt ståsted er religionskritikk relevant og nødvendig, noe som forutsetter ytringsfrihet og en offentlig sfære.

## Religionskritikk, ekstremisme og islam

Religionskritikk er et mye brukt begrep med til dels uklart innhold. Mens enkelte refererer til en filosofisk retning, anført av for eksempel Jürgen Habermas, anlegger andre en mer populærvitenskapelig forståelse, representert ved blant

annet Richard Dawkins (2006). I et historisk perspektiv kan man skille ut tre retninger i religionskritikken.<sup>7</sup> For det første en *rasjonalistisk* kritikk inspirert av Voltaire, som går til rette mot overtro og derigjennom guddommelige forestillinger. For det andre en *modernistisk* kritikk, hentet fra blant annet Marx, som påpeker at religion står i veien for utvikling og fremskritt. En tredje retning er *moralsk*, og tilkjennegir en argumentasjon mot at religion brukes for å legitimere undertrykkelse og vold (Leirvik 2014). Det sistnevnte er den forståelsen som er særlig relevant for analysene i dette kapitlet. Altså koblingen mellom religiøse forestillinger, og hvordan religiøse fortolkninger kan brukes for å mobilisere og legitimere vold og terror.

I den sammenheng er det relevant å vie plass til hvorfor religiøse emner i den offentlige sfære i hovedsak er dominert av ulike og delvis konkurrerende oppfatninger om islam og muslimer.<sup>8</sup> Enkelthendelsene som ble presentert innledningsvis har også til felles at de settes i sammenhenger med praksis og tolkinger islam, om enn av ekstremister. Det sistnevnte er avgjørende fordi det ofte ikke skilles klart mellom muslimske ekstremister og ordinært troende muslimer. Koblingen av konspiratoriske forestillinger og negative antakelser om islam, legger grunnlaget for det man gjerne omtaler som islamofobi. Altså hat mot islam og muslimer på uriktig grunnlag ut fra negative stereotypier (Gule 2012). Ikke desto mindre har 2000-tallet vært hva Bjørn Stærk (2011) har omtalt som «islamkritikkens tiår».

Skillet mellom ekstremister og troende i langt mer liberale posisjoner er viktig å holde fast i gjennom analysene. Samtidig har ekstreme handlinger gjerne hele eller deler av allmenheten som målgruppe. Det kan for eksempel være journalister og debattanter, som det vil framgå mer om senere i dette kapitlet. Foreløpig er det tilstrekkelig å understreke at jeg er opptatt av ekstremismens konsekvenser (for ytringsfriheten), mens årsakene til ekstremisme ligger utenfor rammene for dette kapitlet.<sup>9</sup>

Allmennhetens oppfatning om at det eksisterer en teologisk kobling mellom islam og vold er også en begrunnelse for religionskritikkens nødvendighet. Et eksempel kan være debatten om den islamske staten (IS). Blant metodene IS valgte for å skremme Vesten og å få publisitet var å halshugge flere vestlige journalister og hjelpearbeidere. Henrettelsene skapte massiv avsky. En reaksjon som langt fra var forbeholdt ikke-muslimer. At også muslimer kritiserte metodene IS benyttet er en tydeliggjøring av at muslimer driver religionskritikk internt, en kritikk som i sin konsekvens synliggjør at islamister utgjør en ekstrem posisjon

7. Takk til Olav Elgvin for nyttige innspill på dette temaet.

8. For videre lesning kan man blant annet se boka *The Power of Religion in the Public Sphere* (2011), redigert av Mendieta & Vanantwerpen, hvor det er omfattende bidrag fra sentrale tenkere som Judit Butler, Jürgen Habermas, Charles Taylor, Cornel West og Craig Calhoun

9. For en informativ og bred innføring i religiøs radikaliserings og ekstremisme kan det henvises til Lars Gules bok, *Ekstremismens kjennetegn. Ansvar og motsvar* (2012).

innen islam.<sup>10</sup> Religionskritikk er således viktig fordi det er gjennom kritikk at ulike oppfatninger kommer til syne. Samtidig er ikke dette et argument for at muslimer må stå til rette for sin tro, og enda mindre at de må forklare at de ikke tilhører en ekstrem posisjon.

Det er snarere slik at meningsmangfold er viktig i seg selv, og at det samtidig viser hvorfor Huntingtons (1996) hyppig refererte essay, «Clash of civilizations», både er kategoriserende og essensialiserende.<sup>11</sup> I essayet argumenterer Huntington for eksistensen av distinkte religiøse og kulturelle forskjeller, noe som han hevder vil føre til ubalanse og konflikter mellom muslimer og resten av verden. I den omfattende retorikken om «kampen mot terror», som oppsto etter terroranslaget på World Trade Center, 11. september 2001, sluttet store deler av de ledende politiske miljøene fra USA og dets allierte opp om en slik forståelse. Et perspektiv som ble begrunnet med at det gir mening å dele verden inn i de gode og de onde: «Enten er du med oss eller så er du mot oss». Og oss, det er vesten (mot resten). Det er likevel ikke Huntingtons analyse som interesserer her. Snarere hvordan store hendelser, som for eksempel anslaget mot World Trade Center, kan bli tillagt en betydning som går langt ut over hendelsen i seg selv.

### Samtaledemokrati og religionskritikk

En av talspersonene for samtaledemokratiet er Jürgen Habermas, som også er blant dagens ledende tenkere når det gjelder forholdet mellom religion og den offentlige sfære. Blant hans bærende argumenter er oppfatningen om at dagens sekulære samfunn fordrer gjensidig anerkjennelse av religiøse forestillinger og politiske begrunnelser (2008). I følge Habermas er det en asymmetri mellom religion og politikk, noe som skyldes at troende må begrunne sine standpunkter med bruk av sekulære argumenter. Hans løsning er å skille mellom formelle institusjoner, bestående av etablerte og styrende samfunnsinstitusjoner, og et mer uformelt nivå. I det førstnevnte bør det sekulære språket være førende, mens det bør være aksept for religiøse ytringer av ethvert slag på det uformelle nivået, herunder i mediene. Med utgangspunkt i forståelsen og rollen Habermas tillegger mediene er det følgelig svært avgjørende hvorvidt trusler om voldelige reaksjoner på religionskritiske ytringer resulterer i en form for selvsensur i mediehusene.

Når det gjelder islam synes det imidlertid ikke å være enighet i offentligheten om hvorvidt det er for lite eller for mye diskusjon. Enkelte hevder at islam ikke blir

10. Også disse posisjonene kan diskuteres, ikke minst hvordan de er koblet til debatter om nasjonal sikkerhet (Andersson m.fl. 2012: 121).

11. Huntington publiserte sine ideer først som et foredrag (1992), deretter som et essay (1993), før han skrev en mer omfattende bok, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996). Huntingtons tanker har blitt brukt langt inn i ledende politiske miljøer. Men man kan også kjenne igjen retorikken i populærkulturen, som i spillet *Clash of Clans*.

kritisert nok, og at Vesten driver selvsensur i godhetens navn. Herunder at vi ikke tør ikke ta debatten. Representanter for dette synet er blant annet nettforumet [www.document.no](http://www.document.no) og organisasjonen Human right service (HRS). Men også det motsatte syn har sine talspersoner. De hevder gjerne at muslimer urettmessig blir kritisert og utsatt for hatprat<sup>12</sup>, som kan kategoriseres som rasisme og/eller islamofobi. Det er nærliggende å se dette som motsetninger, men det kan også argumenteres for at begge perspektivene kan være gyldige på samme tid, og at de endog kan forsterke hverandre.

Mye av debatten med og om etniske og religiøse minoriteter dreier seg imidlertid ikke direkte om religion. Dette kan illustreres med de såkalte dialogmøtene, som en periode ble arrangert på Litteraturhuset i Oslo i regi av Abid Raja og Minotenk. Det første møtet ble arrangert i 2009, etter at det hadde blitt gjennomført flere såkalte Gazademonstrasjoner. Det som i utgangspunkt var ment som fredelige markeringer hadde utviklet seg til gatekamper i sentrum, noe som fikk visepolitimester i Oslo, Roger Andresen, til å «oppfordre alle de gode kreftene til å stå sammen og jobbe for å forhindre flere voldelige opptøyer». <sup>13</sup> Tittelen på møtet var «*Derfor kastet jeg stein*». Flere sto fram. Deriblant en ung gutt med innvandrerbakgrunn som fortalte om egen steinkasting, som han hevdet var et resultat av utenforskap og at ingen noen gang hadde hørt på ham. Men, fortalte han, etter å ha kastet stein fikk jeg mikrofonene opp i ansiktet. Plutselig ville media høre. Med andre ord, steinkasting viste seg å være en effektiv metode i samtaledemokratiet.

### Kritiske hendelser og grensedragninger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet

I valg av tilnærming er jeg inspirert av perspektivet i Andersson m.fl. (2012), hvor analysene gjøres med utgangspunkt i betydningen av det forfatterne refererer til som «kritiske hendelser». Et begrep som er inspirert av arbeidet av blant andre Das (1995), Søkefeld (2006), som brukte begrepet for å betone at visse begivenheter tillegges en kollektiv mening i form av å bli gjort til en felles referanseramme i samfunnsformasjonen. I dette kapitlet er kritiske hendelser relevante ut fra en antakelse om at de virker formende inn på grensedragninger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet.

Når det er sagt, skal det også påpekes at det selvsagt er vanskelig å måle empirisk om det faktisk er et «før» og et «etter» en konkret hendelse. Det er likevel flere markante eksempler på at hendelser ett sted i verden får store konsekvenser for praksiser i andre deler av verden. Ta sikkerhetsrutinene på flyplasser, som ble endret som følge av anslaget 11. september 2001. At tenkesett forandres som følge av blant annet de nevnte anslagene, er også en måte å

12. Les mer om hatprat i Nilsen (2014)

13. [http://db.no/2009/01/17/nyheter/demonstrasjoner/abid\\_raja/4414631/?www=1](http://db.no/2009/01/17/nyheter/demonstrasjoner/abid_raja/4414631/?www=1)

forstå hvordan mange ledende forskere, politikere og journalister først var sikre på at terroren i Norge 22. juli 2012 ble gjennomført av en muslimsk ekstremist.

Debatten etter 22. juli kan også brukes for å eksemplifisere hvordan kritiske hendelser og ytringsfrihet er tett sammenvevde størrelser. Ikke minst aktualiserte Anders Behring Breiviks manifest et spørsmål om myndighetene burde begrense ytringsfriheten mer enn hva som er tilfelle i dag.<sup>14</sup> Et annet eksempel er de allerede nevnte halshuggingene som ble gjennomført av IS, høsten 2014. I etterkant av henrettelsene var trolig den største debatten innad i mediehusene. Skulle de vise henrettelsene? Ville henrettelsene i det hele tatt skjedd om mediene kollektivt lot være å publisere dem? Det kan slås fast at mediernes publisering er nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, for å gjøre en hendelse til en kollektiv referanse.

### Grensedragninger i media – juss og moral?

De ulike problematiseringene kan forsås som en påpekning av at en diskusjon av ytringsfrihet som et rent legalt fenomen er viktig, men likevel av begrenset verdi. Flere har da også tatt til orde for nødvendigheten av å skille mellom hva som bør være *tillatt* å publisere, og hva som er *klokt* å offentliggjøre. Et eksempel kan hentes fra en av landets mange politiske redaktører:

Som redaktører og journalister flest nærer jeg dyp skepsis til de fleste forslag om å begrense ytringsfriheten. Samtidig mener verken jeg eller de fleste av mine kolleger at enhver ytring bør være tillatt – og enda mindre; at enhver ytring som faller innenfor retten til å si hva man mener, er av det kloke (...) (John Arne Moen, politisk redaktør)<sup>15</sup>

Denne redaktørens stemme er gjenkjennelig, og trolig representativ for en stand hvor mantraet er at ytringsfrihet i utgangspunktet trumfer alle andre hensyn. En oppfatning jeg gjenfant i alle de kvalitative intervjuene jeg gjennomførte i forbindelse med dette prosjektet. En dominerende oppfatning synes å være at saker som er av offentlig interesse skal publiseres. Offentliggjøring har altså moralsk forrang, nær som en størrelse som ikke trenger nærmere begrunnelse. Motsatt fordrer det å la være å publisere saker som er av offentlig interesse en begrunnelse.

Hva slags begrunnelser for å la være å publisere kan man se for seg? Det finnes som kjent legale grenser. Ytringsfriheten er for eksempel begrenset i forhold til blant annet rasisme og religion. Det innebærer at man kan dømmes for å fremme rasistiske ytringer. Blant annet har antropologen Sindre Bangstad

14. Bekymringen for og konsekvensene av spenninger mellom religionsfrihet og ytringsfrihet er selvsagt ikke forbeholdt debatten i Norge. I en ekspertrapport avgitt til The Council of Europe i 2013, framsettes brytningen mellom disse to frihetene som én av åtte store dilemmaer i utviklingen mot flerkulturelle samfunn.

Bekymringen i ekspertrapporten er begrunnet kraften i enkeltstående hendelser av den typen vi presenterte innledningsvis.

15. *Trønderavisa*, 4. januar 2014



(2013) gjort en relevant analyse av hvordan rasismeparagrafen i praksis har blitt holdt opp mot idealer om ytringsfrihet. I Norge har vi også lovgiving som skal sikre tros- og livssynsfrihet. Blant annet for å sikre denne friheten ble § 142, den såkalte blasfemiparagrafen, fjernet fra Straffeloven i 2005. Effektuering i en ny straffelov har imidlertid ikke skjedd enda, så loven omtales ofte som sovende.<sup>16</sup>

Det den overnevnte redaktøren påpeker er imidlertid at det i tillegg kan anføres et sett av mer moralske begrunnelser for å unnlate å publisere. Da flyttes fokus for analysene over mot et mer uoversiktlig landskap, hvor antakelser om samfunnsmessige konsekvenser aktualiseres. At det er lov å krenke en persons tro, innebærer ikke at det er viktig eller riktig å gjøre dette. I intervjuer med muslimske minoritetsungdom hvor vi tematiserte den såkalte karikaturstriden (Andersson m.fl. 2012), kom det da også fram at de mente det var unødig og sårende at medier publiserte karikaturene, uten at de dermed mente at det burde være forbudt gjennom lovverket. Ut fra deres ståsted er det altså ikke de legale rammene for ytringsfriheten som burde diskuteres, snarere vurderingene av hva som bør publiseres.<sup>17</sup> Dette samsvarer også med funnene i [kapittel 3](#). Ingen av informantene som ble intervjuet uttrykte et ønske om å stramme inn det juridiske rammeverket om ytringsfrihet.

Samtidig skal det påpekes at ytringsfrihet er et emne hvor juss og moral er tett sammenvevd, noe som blant annet skyldes at den juridiske begrunnelsen for å sikre ytringsfrihet i stor grad bygger på moraloppfatninger. Dels kan selvsagt ikke et legalt rammeverk forstås uten å vise til regler for moral, dels kan ikke verdier forstås som løsrevne fra det juridiske rammeverket. Etter at den første av rapportene fra Ytringsfrihetsprosjektet ble lansert høsten 2014, ble nødvendigheten av å se koblingen mellom emnene aktualisert. Ikke minst i spørsmål om man *bør* kunne håne religion.<sup>18</sup> Dette er et normativt spørsmål, som i praksis er tett klebet til oppfatninger om skillet mellom rett og galt. Man kan derfor spørre om flere legale regler vil løse noen av problemene knyttet til ytringsfrihet og religionskritikk. Til tross for at det er mulig å lage noen generelle retningslinjer, noe vi allerede har, er det ikke mulig å utforme bestemmelser som er tilstrekkelig presise for konkrete hendelser som inntreffer. Grensene

---

16. I påvente av fjerningen omtales blasfemiparagrafen som «sovende». Loven har imidlertid vært sovende lenge. Sist den var i bruk var tilbake på 1930-tallet, og da mot Arnulf Øverland. I Straffeloven §142 heter det: «Den som i ord eller handling offentlig forhåner eller på en krenkende eller sårende måte viser ringeakt for nogen trosbekjennelse hvis utøvelse her i riket er tillatt eller noget lovlig her bestående religionssamfundts troslærdommer eller gudsdyrkelse, eller som medvirker hertil, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 6 måneder. Påtale finner bare sted når allmenne hensyn krever det.»

17. Se også Elgvin (2010).

18. Samtidig skal det også påpekes at om retten til å «håne» berører ett viktig aspekt ved ytringsfriheten, nemlig retten til å krenke andres oppfatninger, så kan det diskuteres hvor stort overlapp det er mellom hån/krenkelse og religionskritikk. Mange vil trolig hevde at hån/krenkelse forteller mer om rommet for dialog enn det er inntak til en konstruktiv debatt om religiøse forestillinger og praksiser.

for ytringsfrihet vil alltid være et resultat av brytninger mellom verdier som er situasjonelle, kontekstuelle og historiske.

### **Mediehusene: gamle arbeidsplasser – nye tider**

Et siste moment som bør trekkes fram er at mediene selv er virksomheter, med redaktører og journalister med personlige ambisjoner, og økonomiske begrensninger. Ikke minst er mediehusene en del av den pågående økonomien, som kan være svært krevende. Mange har måttet nedbemanne, og det er stor konkurranse om leserne og seerne. En skjerpet konkurranse mellom mediehusene kan selvsagt bidra til å fremme kvalitet, men vil også kunne resultere i økt arbeidspress og tiltakende hastverk. At mediehusene nå også drifter flere plattformer samtidig – som trykket avis, nett og egen tv-kanal – øker kompleksiteten og presset ytterligere.

Spredning av saker via sosiale medier kan trolig også frambringe en egen logikk, som får betydning. Økt konkurranse mellom mediene, innebærer også sterkere konkurranse mellom journalistene. Jakten på «likes» og «delinger» på Facebook og Twitter, var et tema som flere av mine informanter snakket om. Man kan derfor spørre hvorvidt dagens medierte religionskritikk drives fram av journalister med stor interesse for tematikken, og hva som er og kan være redaktørens rolle.

Ser man særskilt på terror, er betydningen av oppmerksomhet et tungtveiende poeng. Terrorister er avhengig av at mediene bidrar til å distribuere frykt gjennom sin publisering. Det så man blant annet sommeren 2014, da det ble sendt ut en slags terroralarm i Norge. I noen sommeruker ble det sagt at terrorfaren var stor i Norge, og at det var en konkret gruppe med terrorister som var på vei mot landet. Trusselen førte til at noen fotballag trakk seg fra Norway Cup. Mange var bekymret. Og, kan det hevdes, kanskje var akkurat det nok for terroristene. Ved bruk av mediene fikk de demonstrert evnen til å spre frykt.

Med utgangspunkt i at mediene ønsker å publisere, er det likevel grunn til å avslutte denne delen med å påpeke noen forhold som følger av at mediehusene er arbeidsplasser preget av konkurranse både innad og utad. Når det gjelder situasjonen innad kan man for eksempel anta at det vil være konkurranse mellom journalistene i mellom. Det er også rimelig at type ansettelsesform kan virke inn på sakene man tar opp og vinklingene som velges. Man kan for eksempel tenke seg at en som er ansatt i et vikariat eller en midlertidig stilling vil ha et særlig sterkt insentiv for å lage store oppslag for å posisjonere seg når nye ansettelser skal foretas. Et neste moment dreier seg om betydningen av konkurranse mellom mediehusene i mellom. Mediehusenes eiere, og derigjennom redaktørene, vil alltid ønske høye salgstall. Det er ikke usannsynlig at sterk konkurranse direkte eller indirekte fører til et press om å lage sensasjonspregede saker som sikrer oppmerksomhet.

## Grenseoppgangen mellom ytringsfrihet og hatprat

Vinteren 2014 ble det gjennomført en rettsak, hvor tiltalen berørte flere av temaene i dette kapitlet. Av den grunn ble rettsaken inkludert som en del av datainnsamlingen. Tiltalte var en 28 år gammel mann, Arslan Maroof Hussain, bedre kjent som Ubaydullah Hussein, talsperson for Profetens Ummah. Han var siktet for fem ulike forhold: To av tiltalepunktene dreide seg om trusler mot journalister, et tredje forhold dreide seg om at Hussain hadde truet en forsker som var sakkyndig vitne i en rettsak. I tillegg sto Hussain tiltalt for å ha truet jøder på en tråd på Facebook:

Jeg skal gi dem beskyttelse jeg, inshAllah. Så fort jeg har tatt jegerprøven og får tak i en AK47. Disse svinene tilhører en okkupasjonsmakt, Israel, i tillegg har de okkupert vår moske, Al-Aqsa. Ya Allah, få de skitne jødene ut av vår moske og gi oss alle mulighet til å be salah i masjid Al-Aqsa før vår død. miin!!!... (24. oktober 2012).

I en annen tråd på Facebook skal Hussain ha kommentert at samfunnsdebattant, Amel Aden, var angrepet og slått på gaten:

Jeg er helt enig. De burde absolutt ikke slå henne. De burde ha steinet henne til døde da praktisering av homofili skal straffes med døden. Måtte Allah SWT ta vare på våre mødre som kjemper for Haq og vekke oss brødre som sover!!! (VG 16.1. 2014).

I samme avis sier forsvarer, Jon Christian Elden:

Han [Hussain] bekrefter at han la ut meldingen på internett, men han oppfattet at voldsepisoden hadde skjedd i et muslimsk land med muslimsk lovgivning, og i samsvarende med det landets lover. Da han fant ut at hendelsen var i Norge, så slettet han meldingen.

Hussain ble dømt på de fire første tiltalepunktene, men frikjent på punktet om som omhandlet Aden. Forklaringen var at retten ikke kunne se bort fra at Hussains meldinger på Facebook var en gjengivelse av Koranen.<sup>19</sup> Straffen var på 120 dager, men ble senere anket av aktoratet.<sup>20</sup>

Grunnleggende sett dreide saken seg om forholdet mellom ytringsfrihet og religionsfrihet i den offentlige sfære, hvilket aktorat ved Carl Fredrik Fari og forsvarer Elden, var enige om. Mer konkret reiste saken et spørsmål av prinsipiell karakter når det gjaldt grensen mellom lovlige meningsyttringer på den ene siden, og ulovlige trusler og hatyttringer på den andre.

19. VG 21.2 2014

20. Vår og sommeren 2014 ble det skrevet nye kapitler i saken om Hussain. Først kom han søkelyset fordi han deltok i en gruppe som tok skarp avstand fra homofile i forbindelse med Prideparade. Senere måtte han igjen møte i rettsalen, denne gangen tiltalt for oppfordring til terror. Hussain var tiltalt for fem ulike forhold, hvorav påtalemyndighetene ikke mente at noen av dem var tilstrekkelige til domsfellelse isolert sett. Saken dreide seg derfor om de kunne og skulle vurderes samlet som en oppfordring til terror. Hussain ble frikjent.

Det tiltalepunktet som ble viet størst oppmerksomhet var en trussel framsatt mot Dagsavisens krimjournalist, og vinner av Fritt ords honnørpris (2012), Nina Johnsrud. Bakgrunnen var at Johnsrud hadde skrevet en artikkel om ekstreme islamister som tok jegerprøven for å få tilgang på våpen. I etterkant av publiseringen av artikkelen mottok Johnsrud følgende mail:

Artikkelen er mottatt av både kjente og ukjente brødre, og den er IKKE godt mottatt. At du har snoket i folks privatliv har satt sinnene i kok og du må ikke bli overrasket dersom noe eller noen dukker opp i privatlivet ditt også! Med ord eller handlinger, det vet ikke jeg! Dette er ikke en trussel, kun nyttig informasjon til ditt eget bruk.

Et første interessant trekk i selve ordlyden, er hvordan man her gjenfinner formuleringen Mohyldeen brukte i demonstrasjonen mot Dagbladet i 2010 (gjengitt innledningsvis). Her hevdes det at uttalelsen ikke skal forstås som en trussel, men som informasjon eller en advarsel. I vurderingen valgte imidlertid retten å se bort fra tiltaltes egen vurdering på dette punktet.

Når det gjelder Johnsrud, så skal det også nevnes at det ikke var første gang hun var blitt truet. I 2006 ble det skutt mot hennes bolig i Oslo. Selv mente Johnsrud at skuddene skyldes hennes virksomhet som journalist. Aftenposten skrev den gang at saken representerte et «uhyggelig skille i norsk mediehistorie». <sup>21</sup> Avisen startet deretter en debatt om utbredelsen av trusler, samt en problematisering av journalistenes selvforståelse. Mer inngående tall hadde de ikke den gangen. Men på SKUP-konferansen i 2013 ble det presentert tall som indikerte at 40 prosent av journalistene hadde mottatt trusler som følge av sitt arbeid. Kan det tenkes at journalister og redaktører er vel følsomme, spurte Aftenposten den gang. Nå kan ikke jeg gå god for verken tallene eller tolkningene som ble dem til del. Det er heller ikke nødvendig ettersom jeg benytter nye data. Før jeg presenterer resultater fra den nye undersøkelsen, er det imidlertid relevant å dvele litt mer ved grensen mellom religiøst funderte ytringer, som retten mener at skal være beskyttet av ytringsfriheten, versus ytringer som faller utenfor, som retten snarere mener at skal oppfattes som trusler mot enkeltpersoner og grupper. For å nærme oss denne tematikken kan vi spørre om hvorfor Johnsrud valgte å stå fram, i motsetning til for eksempel journalisten fra Aftenposten, som ønsket å være anonym. Til NRK forklarer Johnsrud det slik:

Fordi hensikten med den trusselen er å true oss til taushet. Men jeg mener at vi journalister har et samfunnsansvar når det gjelder å holde fokus på denne gruppen. Dette er et av de miljøene PST følger mest med på, og som kan være farligst i Norge knyttet til terroraksjoner (NRK 26.10.2012)

Det faktum at Johnsruds bolig var beslutt tidligere, noe som ble sett i sammenheng med trusler, gjør det forståelig at hun oppfattet trusselen som reell. Det

21. [http://www.aftenposten.no/meningar/kommentarer/article1382536.ece#.U6RJAPI\\_s\\_Y](http://www.aftenposten.no/meningar/kommentarer/article1382536.ece#.U6RJAPI_s_Y)

skal her også legges til at Lars Gule, som var vitne i saken, tok til orde for at truslene bør tas på alvor.

Uansett trusler, så er argumentene som ble benyttet under rettssaken interessante for tematikken i dette kapitlet. La oss først se på argumentene til statens representant, Fari. Han argumenterte med at Hussains uttalelser kunne og skulle forstås som trusler. At uttalelsene og mailene hadde til «hensikt å skape frykt», slik at de involverte ikke ville våge å heve stemmen senere. For å belegge sine ideer brukte han derfor mye tid i rettsaken på å gå gjennom detaljene i e-postene, og kommunikasjonen mellom Hussain og de ulike fornærmede. Hvordan han begrunnet sitt syn, ved å henvise til religiøse forestillinger, ble også viet mye oppmerksomhet.

Det sistnevnte var noe Hussains advokat, Elden, grep fatt i. Han dokumenterte blant annet at deler av truslene mot Amel Aden ikke var formuleringer Hussain selv hadde utformet, men snarere at han hadde sitert Koranen. Elden argumenterte for at Hussain ikke kunne dømmes for dette, ettersom norsk rett verken kan eller burde fatte noen dom over Koranen. På dette tiltalepunktet ble da også Hussain frikjent. Selvfølgelig, vil noen hevde, følger det av at Norge har lovfestet religionsfrihet. Samtidig er det selvsagt ikke slik at alle religiøse dogmer er beskyttet av den norske rettsstaten.

Mer avgjørende for vurderingen av saken var det trolig at Elden argumenterte for at de delene av saken som dreide seg om trusler, måtte behandles som nettopp det – trusler. Altså noe som er forbudt, men som ikke av den grunn berører ytringsfriheten. For Elden var det snarere et spørsmål om hvorvidt det faktisk var trusler. Hvis svaret var ja, så var neste tema hvor alvorlige disse truslene skulle oppfattes.

Elden fikk i noen grad gjennomslag for sin forståelse. Hussain ble dømt for trusler. Elden konkluderte derfor slik:

Det viktigste, slik jeg ser det, er at han ble frifunnet for det som går på ytrings- og religionsfrihet. Dommen er prinsipiell når den frifinner på religions- og ytringsfriheten, ellers er den et resultat av en konkret bevisvurdering på de øvrige postene (Elden til NRK, 7.2 2014).

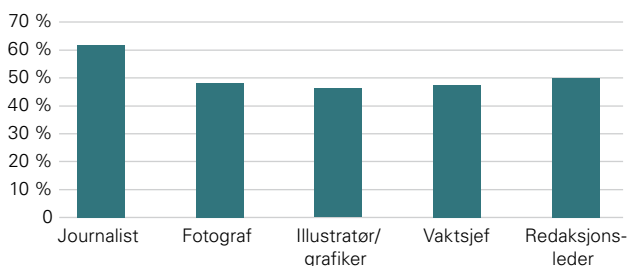
Elden framsnakker her konturene av en grensedragnings mellom trusler og ytringsfrihet som man kan lese ut av domfellelsen. På den ene siden at det å framsi alvorlige trusler er forbudt ved lov, og noe man kan og skal dømmes for. Ut fra hans oppsummering berørte imidlertid ikke truslene ytringsfrihet, selv om de er begrunnet i religiøs overbevisning. På den andre siden av grensen har rettsapparatet plassert sitatet fra Koranen, hvilket Hussain altså ble frikjent for å ha brukt. I ettertid kan man spørre hvor grensene går når det gjelder frihet til å ta sitater ut av sin sammenheng, for så å bruke det for å begrunne en mobilisering.

## (På)virker trusler?

Hvor unik er så tematikken i denne rettssaken? I hvilken grad mottar andre journalister trusler? Og påvirker eventuelle trusler hva mediene publiserer? I surveyen, som er utviklet spesielt for dette prosjektet, er det blant annet ansatte i mediene spurt om deres erfaringer. En del av spørsmålene dreier seg eksplisitt om hvorvidt de har opplevd å motta trusler, og hvordan disse eventuelt har virket inn på deres arbeid. Herunder inngår også spørsmål om trusler framsett av ulike religiøse grupper. Når spørsmålene er formulert såpass åpent vil respondentene inkludere ulike trosretninger når de svarer, og jeg kan ikke skille ut hvorvidt svarene er avgrenset til å gjelde ekstreme islamister. En ambisjon med de kvalitative intervjuene var derfor å følge opp betydningen av forskjeller i trosretninger, samt å undersøke hvor nyanserte ansatte i media er når det gjelder ulike posisjoner innen islam.

Et første tema, som danner et empirisk utgangspunkt for videre analyse, er mediehusenes syn på retten til å krenke, eller det man i undersøkelsen har kalt å håne, religion.<sup>22</sup> I utgangspunktet er det nærliggende å anta at enhver som arbeider i media er for publisering, og at hån mot religion ikke er noe unntak. I Figur 4-1 har jeg tatt med andelen som er helt eller delvis enig i dette utsagnet. Resultatene indikerer at om lag halvparten av respondentene som svarte på undersøkelsen mener at hån mot religion bør tillates (om lag seks av ti blant journalistene). Snus resultatet på hodet er det altså nær halvparten som av er reserverte når det gjelder mediernes rett til å håne religion.

**Figur 4-1 Andel som er helt eller delvis enig i at ytringer som håner religion bør tillates. Prosent**

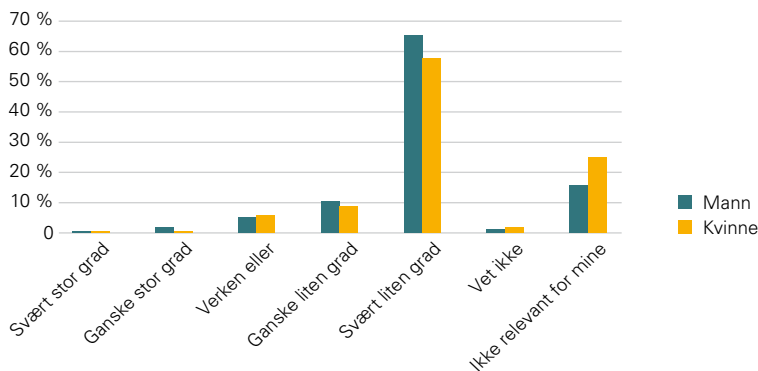


22. Vi har allerede problematisert koblingen mellom hån/krenke og religionskritikk. Et mer metodisk spørsmål er hvorvidt bruk av ordet «hån» i surveyen har virket inn på hva respondentene har svart. I utgangspunktet er hån et svært negativt ladet ord. For mange vil det muligens også kunne framstå som et ord som gi assosiasjoner til både å spotte og krenke, men også til å latterliggjøre. Det sistnevnte er viktig fordi det neppe oppfattes som viktig, og heller ikke som konstruktivt i form av å være en dialog eller (religions-)kritikk. Samtidig mener jeg det er relevant om man heller til de førstnevnte begrepene – spotte og krenke – som begge deler er viktige fenomener i et åpent samfunn hvor ulike verdier står side om side.

Blant dem som er restriktive, er det om lag 30 prosent som mener at hån ikke bør tillates. Når det er sagt, så er det viktig å minne om debatten etter karikaturstriden. Sentralt derfra er blant annet skillet mellom hva som skal være tillat og hva som er lurt, jf. tidligere refererte politiske redaktør, John Arne Moen.

Hvor vanlig er det så at folk som arbeider i media i Norge har så sterk frykt knyttet til reaksjoner fra religiøse grupper at det påvirker deres arbeid? Figur 4-2 gir en oversikt, hvor også fordelingene etter kjønn framgår.

**Figur 4-2 Andel som oppgir at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper innflytelse på hvilke saker de dekker i sitt journalistiske arbeid etter kjønn. Prosent**



Ut fra opplysningene er det om lag 2 prosent av alle typer ansatte i mediehusene som svarer at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper har innflytelse på saker de dekker i enten svært stor eller ganske stor grad. Ser man på den relative fordelingen er det nærliggende å konkludere med at omfanget er lavt, problemet lite, og kjønnsforskjellen ubetydelig. Men fortellingen er en annen om man i stedet fokuserer på de absolutte tallene. De over nevnte 2 prosentene, utgjør hele 27 personer, hvorav 19 er journalister. Hvorvidt 27 personer er mange eller få vil det sikkert være uenighet om, men tallet er substansielt i dagens Norge, og vitner om at redselen for trusler og represalier er til stede i medie-Norge.

Et annet spørsmål er hvor mange trusler hver av disse 27 medieansatte har fått, mens et tredje er hvorvidt det er stor forskjell på sensitiviteten blant mediefolk. Det er for eksempel ikke urimelig at en garvet journalist ikke så lett føler seg truet som en nyutdannet. Det sistnevnte kan undersøkes med de innsamlede dataene. Analysene (ikke vist her) gir ikke grunnlag for å hevde at er sammenheng mellom hvor lenge man har arbeidet som journalist og oppfatningen om at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper virker inn på hva man publiserer. Det er heller ingen entydig sammenheng som skyldes at det er systematiske forskjeller i hva nye og mer erfarne journalister arbeider med. De kvalitative dataene fra

prosjektet indikerer imidlertid at det kan være en forskjell knyttet til alder. Gitt at disse dataene gir et riktig bilde, driver mange unge journalister med nyhets saker ute i felt, mens eldre skriver mer *featuresaker*. Begge deler kan selvsagt ha til felles at de framprovoserer reaksjoner, men av ganske ulike grunner.

Om en ser på betydningen av frykt fra et menneskelig ståsted, er det ikke overraskende at folk som erfarer trusler som de opplever som reelle blir engstelige. Et opplagt poeng i den sammenheng er at journalister ikke bare har seg selv å ta hensyn til, men også egne familier. Betydningen og relevansen av at også journalister er privatpersoner og deler av andre fellesskap enn det profesjonelle, kom blant annet fram i intervjuer med Nina Johnsrud. I et intervju med NRK (26. oktober 2012) forteller hun at det var særlig truende at huset hennes ble beskyttet mens hun var sammen med barn.<sup>23</sup> Riktignok lå hun ikke i huset, men hadde tatt med seg barnet ut i sommernatten for å sove i telt i hagen. I de kvalitative intervjuene kom jeg flere ganger på sporet av at reelle og potensielle trusler var noe enkelte journalister tok hensyn til. De var i en type alarmberedskap. I det minste på en måte som innebar at de tok visse grep som de mente at reduserte risikoen noe. En annen kommentator sa det slik:

Jeg er selvsagt ikke venn med barna mine på Facebook.

Jeg ble forklart at dette var en enkel måte å redusere risikoen på. Det skal samtidig sies at den samme journalisten la vekt på betydningen av å publisere på emner som kunne oppleves som utfordrende og provoserende:

Det er oppgaven vår å publisere, og det er noe vi aldri kan kompromisere på. Da har vi tapt.

Liknende uttalelser fikk jeg i de aller fleste av intervjuene, noe som heller ikke er overraskende. Det ligger i ryggmargen – i selve journalistikkens idé – at publisering trumfer andre hensyn. Derfor var da også intervjuene med journalistene, om deres holdninger til publisering som ideal, nær sagt intetsigende ved at alle tok til orde for nødvendigheten av å publisere. Langt vanskeligere synes det å være for dem når de ble utfordret på hva slags saker som eventuelt ikke bør publiseres. Den rådende oppfatningen synes å være at dersom ytringsfriheten ikke brukes, er det rettigheter som ikke praktiseres, de forvitrer. En sa det slik:

Vi må holde ytringsfriheten i hevd, og det gjør vi gjennom å publisere og å bryte tabuer. Tenk på filmen *Life of Brian*, den ble forbudt. Tenk hvor viktig det var at den ble laget og vist. Hvor ender vi om vi lar de andre få bestemme?

Samtidig må man spørre om ytringsfrihet er å måtte publisere alt, eller om det er tilstrekkelig å ha *muligheten* til å kunne publisere. I de kvalitative intervjuene viste det seg raskt at de fleste hadde en slik sensitivitet. Etter innledende fraser

23. [http://www.nrk.no/horge/johnsrud\\_-\\_var-som-et-slag-i-magen-1.8373282](http://www.nrk.no/horge/johnsrud_-_var-som-et-slag-i-magen-1.8373282)



om nødvendigheten av å kunne publisere, var det flere som tok til orde for at alt selvsagt måtte vurderes fra sak til sak.

Når det gjelder hva som bør publiseres synes det heller ikke å være så store forskjeller mellom majoriteten og minoritetene. Det kommer fram i kartleggingen av befolkningens holdninger til ytringsfrihet. I all hovedsak synes et snarere å være sammenfallende oppfatninger (Staksrud m.fl. 2014:19 ff). Kartleggingen indikerer imidlertid at det er visse områder – som rasisme og trakassering – hvor minoriteter skiller seg ut med å være noe mer restriktive enn befolkningen for øvrig. Et spørsmål er likevel om det er *hva* som publiseres som utfordrer, eller om det er vinklingen og måten publiseringen skjer på.

## Publisering versus vinkling

I et intervju *Vårt land* (5. desember 2013) gjorde med *Dagbladets* kommentator, Marie Simonsen, forteller hun hvordan hets påvirker hvilke saker hun skriver om, og vinklingene hun velger. Simonsen forteller at hun på en dårlig dag lar være å ta opp saker som hun vet at skaper masse reaksjoner.

På en dårlig dag kvier jeg meg for å ta opp et tema som jeg vet fører til en skyllebøtte. Jeg tenker at «jeg orker ikke det i dag». Selv om jeg har blitt mer tykkhudet, så går det inn under huden.

(...)

Jeg vil ikke høres sutrete ut, for jeg har verdens beste jobb. Men det å leve med den innsikten om at det finnes tusenvis av mennesker som bruker masse tid på å hate deg, er en spesiell følelse, og noe de fleste vil unngå (Marie Simonsen i *Vårt land* 05.12. 2013).

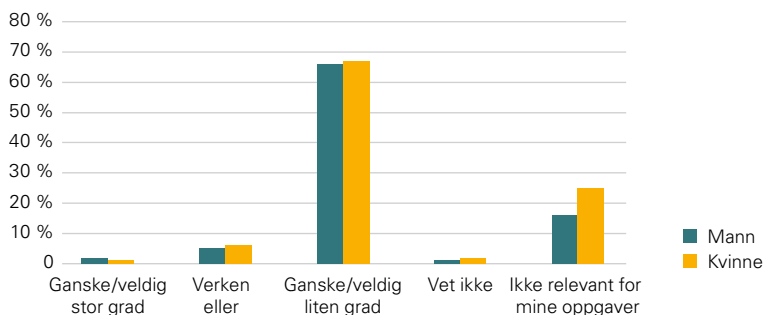
Det er i den sammenheng relevant at Simonsen, som er en erfaren journalist, forteller at trusler og sjikane påvirker henne. Hun bryter dermed et tilsynelatende hellig prinsipp for journalister, om at alt skal trykkes, uansett. Jeg skal komme tilbake til denne saken, nettopp fordi den utfordrer forestillingen om at ytringsfriheten er å sette alt på trykk. Eller motsatt, at det å la være å trykke en sak er det motsatte av ytringsfrihet. Ikke bare Simonsen, men flere av informantene har tatt til orde for en annen – og kanskje mer realistisk – framstilling av prosessen når saker velges eller velges bort. Det er mange viktige saker, og bare noen få blant dem provoserer. Ytringsfriheten må være å skrive om viktige saker, og viktighet blir ikke nødvendigvis avgjort av omfanget og styrken på reaksjonene. Dette kommer jeg tilbake til mot slutten av kapitlet.

Gitt at resultatene fra surveyen gir et riktig bilde av situasjonen for norske journalister, er det imidlertid ikke slik at kvinnelige journalister er mer utsatt for trusler enn deres mannlige kolleger. Man kan imidlertid anta at karakteren eller innholdet i truslene er av en annen type. At de blant annet er mer seksualiserte,

noe mange trolig vil oppfatte som særlig krenkende (se også Staksrud m.fl. 2014). Samtidig kan det ikke utelukkes at det er en systematisk forskjell i hvilke saker mannlige og kvinnelige journalister arbeider med. Det kan for eksempel tenkes at kvinnelige journalister relativt sett er mer utsatt enn sine mannlige kolleger, men at dette dekkes over fordi det er færre blant dem som arbeider med saker om religiøse emner.

I surveyen er det spurt hvorvidt frykt for reaksjoner fra religiøse grupper har hatt innflytelse på hvilke saker du dekker i ditt journalistiske arbeid. Resultatene, som er framstilt i Figur 4-3, indikerer at det er om lag samme mønster for kvinner og menn på dette punktet. Både blant kvinnelige og mannlige journalister er hovedbildet at det er en svært liten andel som oppgir at trusler påvirker hva de publiserer, med henholdsvis 2 prosent blant mennene mot 1 prosent kvinnene i utvalget. Målt i absolutte tall utgjør disse relative andelene samlet 25 mannlige og kvinnelige ansatte i mediehusene (20 menn og 5 kvinner). Sammenholdes dette med antallet journalister som oppgir at de frykter represalier fra religiøse grupper og enkeltpersoner (19 personer), så indikerer det flere enn journalister har en type frykt knyttet til reaksjoner på det som publiseres.

**Figur 4-3 Frykt for reaksjoner fra religiøse grupper (I hvor stor grad opplever du at følgende faktorer har innflytelse på hvilke saker du dekker i ditt journalistiske arbeid?) etter kjønn. Prosent.**



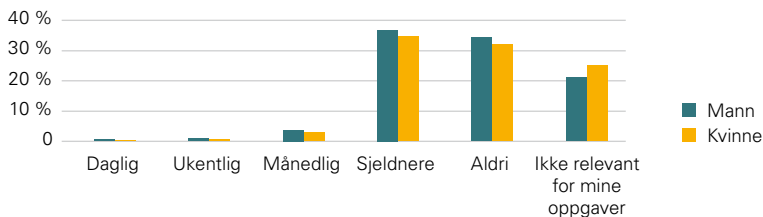
Et neste spørsmål er hvor viktig frykt for reaksjoner fra religiøse grupper er sammenliknet med frykt fra reaksjoner fra andre miljøer. Man kan for eksempel se for seg at det er en fare forbundet med å omtale kriminelle miljøer eller politisk ekstremisme. En relativ sammenlikning kan skje med utgangspunkt i de innsamlede kvantitative dataene. Resultatene herfra indikerer at frykt for reaksjoner fra religiøse miljøer ikke står i noen særstilling, tvert om. Som det framgikk var det om lag 2 prosent av utvalget som oppga at frykt for reaksjoner fra religiøse miljøer virket inn på deres arbeid. Andelene er noe over 1 prosent når man ser på betydningen av frykt for politisk ekstremisme og kriminelle miljøer.

## Frykt blant kilder

Journalister er avhengige av kilder, og mediernes legitimitet er avhengig av at de fleste kildene tør å stå fram. Kort sagt, det er et betydelig demokratisk problem dersom kilder blir utsatt for trusler, eller lar være å stå fram av frykt for at det kan medføre represalier. Dette var en tematikk som ble tatt opp i rettsaken mot Hussain, hvor det ikke var kilder eller vitner, men en forsker – sakkyndig – som var truet.

Resultatene fra surveyen viser at frykt for represalier er et sjeldent, men likevel tilstedeværende fenomen som en del journalistene møter når de skal få kilder til å uttale seg om ulike saker (jf. Figur 4-4). Om lag fem av ti oppgir at dette ikke er et tema for dem, enten fordi de ikke arbeider med den typen saker eller fordi de aldri støter på kilder med en slik type frykt.

**Figur 4-4 Andel som oppgir at de erfarer at kilder vegrer å uttale seg på grunn av frykt for represalier fra religiøse grupper. Prosent.**

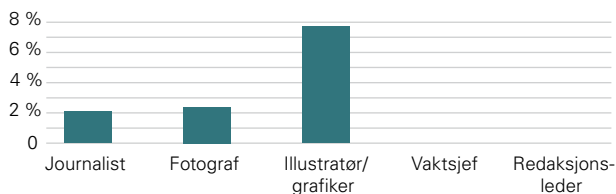


Når det gjelder den resterende halvpart, svarer tre av ti at de opplever frykt blant kildene, men at det er sjelden. Svært få (om lag 5 prosent) svarer at de månedlig eller oftere opplever at kilder vegrer seg på grunn av frykt for represalier.

## Posisjonelle forskjeller og jakten på «likes»

Neste spørsmål handler om hvorvidt journalistenes posisjon i mediehusene har betydning for deres erfaring med og opplevelse av å håndtere frykt for represalier. For eksempel er det ikke urimelig å anta at journalister med en sikker ansettelse og lang fartstid vil være noe mer forsiktige enn unge, som kanskje er mer sultne både på inntekt og videre engasjement. Og hva med redaktørene? Er det slik at de holder tilbake og er mer restriktive enn journalistene eller er det motsatt, at redaktørene sender andre ut på vegne av mediene? I noen grad dreier dette seg om logikken i mediehusene, men først og fremst er dette et tema som belyser at også mediene er arbeidsplasser, hvor ansatte og ledere har ulike rammer, roller og relasjoner.

**Figur 4-5 Andel som oppgir at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper virker inn på hvilke saker deres arbeid. Prosent.**



Tidligere i kapitlet framgikk det at om lag 2 prosent av journalistene har svart bekreftende på at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper har virket inn på deres arbeid. Figur 5 indikerer at ingen blant de spurte redaksjonslederne eller vakt-sjefene svarer «ja» på dette spørsmålet. Derimot var det en større andel blant grafikere, illustratører og fotografer. Den førstnevnte gruppen er svært interessant i denne sammenheng, fordi denne kategorien inkluderer karikaturtegnere.

I de kvalitative intervjuene var jeg spesielt interessert i om opplevelsen av frykt og tilpasninger til denne typen erfaringer varierte mellom ulike grupper av ansatte i mediene. En antakelse om at redaktørene presset på, ble imidlertid motsagt.

Vi har ansvar både for alle her på huset og for den enkelte journalist. Det er nok ikke vi som presser på. Situasjonen er heller at en journalist hos oss arbeider med en sak over lengre tid og så må vi til slutt si stopp. Det har skjedd.

Også blant journalistene synes det å være enighet om at ikke redaktørene var de som presset på i slike saker. Enkelte antydte at dette i noen grad kunne handle om at de ofte ikke kunne denne typen saker, og at det derfor i stor grad var den enkelte journalist som måtte argumentere for at dette var et tema de skulle ta opp. Redaktørene var mer inne i saken når de startet opp prosessen, og ved spørsmål om hvorvidt en sak skulle publiseres eller ikke.

Og det er klart, har du arbeidet lenge med en sak er det ille om den ikke kommer på. Da vil både jeg og de [redaktørene] gjøre det som skal til for at den er gangbar, for å si det slik.

Ut fra de kvalitative undersøkelsene er det ikke mulig å si noe generelt om arbeidssituasjonen i de ulike mediehusene. Surveyen er heller ikke til hjelp på dette området, ettersom det ikke er stilt spørsmål som direkte omhandler dette emnet. Derimot er det spurt om hvorvidt frykt for reaksjoner fra religiøse grupper virket inn på arbeidet de ulike gruppene i mediehusene utfører. Det er følgelig mulig å sammenlikne grupper av ansatte, ut fra ansvar og type arbeidsoppgaver.

Et annet fenomen er de sosiale mediene, som synes å få stor betydningen innad i redaksjonene, noe som både kan føre til et ønske om å skrive om kontroversielle saker, og til en vegring. Flere av informantene fortalte om betydningen

av antall «likes» eller delinger på plattformer som Facebook og Twitter. Det var daglige konkurranser om hvem som hadde fått flest «likes». Særlig blant kommentatorene gikk det fram at det var visse saker som kunne sikre den større grad av deling enn andre:

Om man skriver om feminisme, AP-saker eller islam våkner nett-trollene. Det skjer hver gang. Folk hiver seg på. Noen er sinte, andre er fornøyde. De deler og kommenterer.

Konkurransen om oppmerksomhet ligger i selve medielogikken. Det er således heller ikke overraskende at jakten på «likes» og delinger blir en drivkraft for den enkelte ansatte. Samtidig kan de såkalte nett-trollene også påvirke hva journalistene skriver om. Dette framgikk av det tidligere refererte intervjuet med Marie Simonsen, og ble også tematisert av flere informanter.

## Karikaturerfaringer i Norge

I de kvalitative intervjuene kom informantene stadig tilbake til karikaturstriden i Norge og Danmark. I ettertid skal det innrømmes at det var først litt ute i gjennomføringen av dette prosjektet at jeg så viktigheten av å intervjuer karikaturtegnere. Men at karikaturtegnere hadde mye å si burde ikke overraske. Dels på grunn av den globale krisen som ble utløst av karikaturstriden, dels fordi karikaturstriden tematiserte forholdet mellom religionskritikk og ytringsfrihet. Herunder at forhold som majoriteten i vestlige sekulære samfunn mener at er uskyldig, langt fra blir oppfattet like uskyldig andre steder og i andre politiske og religiøse kontekster. Samtidig er reaksjonene relevant i denne sammenheng ettersom fortolkningene som tilskrives en hendelse i neste omgang kan brukes til å mobilisere til en aksjon.

Et ytterligere moment er at karikaturstriden synliggjøre betydningen av å ha både et lokalt og et transnasjonalt perspektiv i nasjonale debatter om integrasjon av nye nordmenn, og ytringsfrihet for den saks skyld» (Andersson m.fl. 2012).<sup>24</sup> Det betyr selvsagt ikke at vårt samfunn skal tilpasses andre regimer, men det fordrer at dagens medier må ha forståelse av at det de gjør lokalt kan få betydning globalt. Elisabeth Eide har omtalt betydningen og nødvendigheten av dette i et foredrag med den i denne sammenheng meget treffende (om enn ikke kortfattet og tabloide) tittelen: *Hvordan medieinnslag kan vandre og hvordan fortolkningene varierer etter hvor de lander. Nasjonale offentligheter som porøse størrelser i vår tid*. Eide selv har tidligere gitt detaljerte analyser av karikaturstriden (Eide m.fl. 2008). Mobiliseringen rundt den er også tematisert i blant annet Andersson m.fl. (2012), mens politiske vurderinger kan leses i en biografi om Jonas Gahr Støre (Wig 2014).

24. Se for eksempel Levitt & Glick-Schiller (2008) for en inngående drøfting av begrepet transnasjonalitet.

I denne sammenheng er jeg mest interessert i karikaturtegneres egne erfaringer og vurderinger. At frykt for trusler har betydning, kan kanskje best illustreres med et utsagn fra Norges kanskje mest profilerte karikaturtegner, Finn Graff. Etter drapet på filmskaperen, Theo van Gogh, fortalte han at denne typen hendelser gjorde inntrykk og fikk betydning.

Når reaksjonen kan bli å få skåret over strupen, er grensen nådd.<sup>25</sup>

Sitatet er en illustrasjon på at det å effektivt trusle, kan få effekt. Sitatet kom også opp i flere av samtalene med andre karikaturtegnere. Flere ga klart uttrykk for at de reagerte på uttalelsene, og påpekte at «vi aldri må bøye av» og at «det er trist fordi det er å gi dem en seier».

For mange er det nok nærliggende å si seg enig i dette, noe som også er enkelt når det ikke er en selv som er truet. Samtalene med karikaturtegnere gjorde derfor et stort inntrykk, fordi flere av dem ga uttrykk for at de vet at de potensielt sett er utsatt. Ikke minst fordi tegninger enda lettere enn en tekst kan vandre, for å si med Eides ord. På den måten kan meningen tas ut av sin sammenheng. En av tegnerne jeg intervjuet uttrykte det slik:

Når jeg tegner forholder jeg meg alltid til tre ekstremister. To sitter på hver side foran, mens den siste har jeg bak ryggen.

En annen tegner ga likevel klart uttrykk for betydningen av karikaturer i en integrasjonssammenheng.

Det er et sterkt uttrykk for inkludering om man blir karikert. Da er man en del av fellesskapet. Man regnes med, og på den måten gjøres man relevant.

Det siste sitatet er interessant fordi det peker mot et mer generelt poeng om at inklusjon innebærer at man både skal få og gi respekt. Mer konkret kan man hevde at krenkelser og hån fordrer en viss grad av inklusjon. For eksempel må man være på arenaer hvor krenkelser er mulig for at de skal kunne finne sted.

Finn Graffs uttalelse kan imidlertid også ses som et oppspill til en større diskusjon. På den ene siden er det åpenbart at hans uttalelse representerer et brudd med idealet om at ytringsfriheten må brukes. På den andre siden er det ekstra problematisk om man lar være å karikere fra én religion, men fortsetter å tegne andre. Når det gjelder Graff tegner han mye som kan kategoriseres inn under religionskritikk, men da tematiserer han andre religioner enn islam. Dermed er vi tilbake til et poeng som jeg kort skisserte innledningsvis, om at det finnes enkelte ekstremister som begrunner voldsutøvelse med fortolkninger av islam. Dette var en oppfatning som flere av de intervjuede redaktørene ga uttrykk for:

Når vi tar opp noe som berører andre trossamfunn kan vi gjerne få en telefon eller en mail hvor de beklager eller er sinte, men så stopper det der. Vi kommer ikke unna at

25. Intervju med *Magazinet* (2006), her referert i <http://www.pfu.no/case.php?id=1723>

med en del av de radikalisererte muslimene er det annerledes. De har vist at de kan la truslene ble fulgt opp av handling. Det er skremmende. Selvsagt.

Nå er det også grunn til å framheve at karikaturtegnere muligens står i en særstilling som følge av karikaturkrisen. I intervjuene med karikaturtegnerne var alle opptatt av Kurt Westergård, og ga uttrykk for at de var på vakt.

Vi vet jo stadig mer om hvordan ulike uttrykk oppfattes. Men det er klart vi også må famle oss fram etter hvert som det norske samfunnet endres. Jeg mener, på den ene siden er det nye saker som vi ikke kjenner som vi trenger å tegne. På den andre siden så vet vi ganske lite om hvordan de nye gruppene oppfatter det vi tegner. Det gjør at jeg alltid er litt spent på mottakelsen. Særlig om jeg tegner noe som berører innvandrere.

En av tegnerne jeg intervjuet sa i klartekst at mange tegnere er ganske usikre på hvordan karikaturene blir oppfattet.

Vi vet liksom ikke alltid hva som provoserer. Og heller ikke hvorfor. Jeg skal da også være den første til å innrømme at jeg har vært redd.

Men når det gjelder om frykt har påvirket hva de tegner, var ikke det noe informantene ga uttrykk for.

Jeg blir provosert når jeg hører at noen lar være å gjøre jobben sin. For det er jo det der dreier seg om. Om jeg ikke tegner det jeg har tenkt til fordi jeg av og til får reaksjoner, da kan jeg like gjerne pensjonere meg.

Som vist i Figur 4-5, er grafikere og illustratører den gruppen i mediehusene hvor størst andel opplever at frykt for trusler påvirker deres arbeid. Hvor mye vi enn beklager dette sett fra et ytringsfrihetsperspektiv, så er det forståelig fra et menneskelig perspektiv. Det er her nærliggende å minne om den allerede nevnte danske karikaturtegneren, Kurt Westergaard, som lever med konstant politibeskyttelse.

## Klokere eller feigere?

Et hovedinntrykk fra de presenterte dataene i dette kapitlet er eksistensen av en innebygd spenning mellom idealer om ytringsfrihet på den ene siden, og anerkjennelse av religiøs pluralisme på den andre. En konsekvens av denne spenningen er at grupper som myndighetene har som politisk mål at skal delta mer, føler selv at de tidvis møtes med mangel på respekt og fravær av anerkjennelse når mediene bruker sin rett og plikt til å publisere saker som noen opplever som krenkende. Spenningen mellom de ulike idealene kan forstås som en eksemplifisering av hvordan ulike rettigheter tidvis kan komme i et motsetningsforhold.

Med utgangspunkt i denne spenningen, samt den oppmerksomheten som er gitt inkludering, religion og terror, er det nærliggende å snu litt på spørsmålet, og

dvele litt ved hvorfor det ikke vært flere saker eller kritiske hendelser de senere årene? Ett nærliggende svar er at de aller fleste muslimer og andre religiøse er fredelige, og svært like i sitt ønske om å leve i et fredelig og godt samfunn. Et annet svar er at mediene faktisk har blitt klokere, i betydningen av at de er mer kritiske og vurderer saker og vinklinger nøyere enn tidligere. Dataene jeg har samlet inn kan ikke gi fullt ut utfyllende svar. På den ene siden er religion sterkt, om enn ofte problematisk, til stede i offentligheten. Diskusjonen om retten til å bruke kors på skjermen i NRK høsten 2013 er et eksempel som vitner om dette.<sup>26</sup> Korssaken fra NRK er relevant i denne sammenheng fordi den indikerer at ingen av religionene er nøytrale i det offentlige rom. I dette ligger det en implisitt antakelse om endring, og herigjennom en anerkjennelse av at om Norge skal være flerreligiøst i mer enn navnet, så krever det respekt for retten til tro, om ikke for det man tror på.

Det er også relevant å trekke fram terrortrusselen mot Norge sommeren 2014. I følge PST var det en gruppe av muslimske ekstremister som utgjorde trusselen, noe som medførte at beredskapen ble økt. Da trusselen ble nedskalert gikk noen moderate muslimske talspersoner ut og takket det norske folk for det de, etter deres og politiets vurdering, mente hadde vært en positiv endring.

Jeg tror folk nå har forstått at det stor forskjell på en terrorist og en helt vanlig muslim (Yousef Assidiq, Minotenk).<sup>27</sup>

Det kan tenkes at Minotenks talsperson har rett. At folket har blitt mer erfarne og derigjennom mer nyanserte. Hva da med mediene? I de kvalitative samtalene kom det fram at flere mente at også de er mer nyanserte nå. Ikke minst når det gjelder ytringsfrihet og religiøse temaer. Flere framhevet blant annet at det ikke noe var så viktig for mediene å bevise at de publisere alt for enhver pris, uten at dette dermed var uttrykk for at de var feige. Tvert om. De argumenterte for at de var klokere. At det ikke er modig å provosere for å provosere:

Det som blir oppfattet som en unødig provokasjon øker ikke respekten for ytringsfriheten. Det virker motsatt.

En annen sa det slik:

Jeg tror Dagbladets publisering av karikaturene igjen i 2010, satte et slags punktum. Også de skjønnte at hvor mye den enn er deres rett, så var det for dumt. Unødig.

Det siste sitatet er interessant fordi det tematiserer at det kan være et skille mellom hva man har rett til å publisere og hva det er lurt å publisere. Et underliggende poeng er at det ikke er noen fasit med hensyn til hvilke nyheter som

26. En nyhetsoppløser i NRK brukte kors på skjermen, noe som NRK senere la ned forbud mot.

Kringkastingrådet mottok flere klager på avgjørelsen, men Rådet ga NRK medhold i at de er i sin fulle rett til å forby at kanalens nyhetsoppløser bærer religiøse symboler på skjermen.

27. *Dagsavisen* 30. juli 2014



skal publiseres og hvilken vinkling sakene skal gis. Når jeg har pekt på at noen journalister lar seg påvirke av at Norge er et flerreligiøst samfunn, så er heller ikke det i seg selv en trussel mot ytringsfriheten. Dersom journalister trues til taushtet så stiller saken seg selvsagt annerledes. Men det er ikke overraskende at en erkjennelse av at Norge har blitt – og forblir – et flerreligiøst samfunn også påvirker journalistenes vurderinger.

Dersom det å offentliggjøre noe eller ikke er et enten–eller, så er ikke vurderingen som ligger til grunn like dikotom. Det synes snarere å være slik at blant de mange nyhetssakene man kan velge mellom, så bruker journalistene gjerne eliminasjonsmetoden. Den fungerer fint fordi det kun er én nyhet som alle må skrive om. I intervjuene blir det for eksempel fortalt om hvordan saker diskuteres på morgenmøtene. Da er det mange nyheter som alle har til felles at de er viktige. Om man har valget mellom en sak som skaper masse reaksjoner og en annen som ikke provoserer like mye, men som begge er viktige, kan det være nærliggende å velge en som ikke skaper så mye støy. Det avgjørende i denne sammenheng er at dette valget kan skje uten at journalistene opplever at de ofrer egen integritet eller de presseetiske idealene. Ta eksemplet med Marie Simonsen. Når hun på en dårlig dag velger en sak som ikke vekker mye reaksjoner, så innebærer ikke det nødvendigvis at hun undergraver ytringsfriheten. Man kan jo heller ikke konkludere med at det er reaksjonene fra de omtalte nett-trollene som avgjør om en sak er viktig eller ikke.

## Avsluttende diskusjon – hva slags språk kan vi bruke?

Dette kapitlet er drevet fram av tre spørsmål. For det første: hvilke grensdragninger mellom ytringsfrihet og religionsfrihet gjøres innenfor mediene, i samfunnet og i rettsapparatet? For det andre: hvorvidt og hvordan virker trusler og frykt for represalier inn på hva mediehusene publiserer? Og, for det tredje: hvordan forholder ulike representanter for mediene – journalister, redaktører, karikaturtegnere – seg til et nytt landskap der religion spiller en større rolle?

Analysene viser at de tre spørsmålene ikke lar seg besvare på noen kortfattet måte. Et overordnet svar er likevel at mediene (og rettsapparatet) arbeider bevisst i forhold til å avklare hva det innebærer å praktisere ytringsfrihet innenfor rammen av et flerreligiøst samfunn. Dette innebærer å tenke nytt. Det er derfor relevant når både majoritets- og minoritetsinformanter synes å være enige om at man neppe hadde publisert Muhammed-karikaturer i dag, slik man gjorde for få år tilbake. Noen vil da hevde at dette skyldes at man lar seg stanse av trusler, andre tar til orde for at mediehusene har blitt langt mer reflekterte. Ikke minst at det har kommet en erkjennelse om at det å ha ytringsfrihet ikke nødvendigvis innebærer å måtte bruke den for enhver pris.

Empirien jeg har samlet inn viser imidlertid at trusler (på)virker. Kanskje mest av alt vinklingen, men det er også 19 journalister som forteller at frykten for

trusler fra religiøse grupper har virket inn på deres arbeid. Følgelig er trusler som skjer ut fra fortolkninger av religion en utfordring for å sikre ytringsfriheten i dagens Norge. I den sammenheng er det kanskje like interessant og utfordrende at tre av ti i mediehusene mener at det ikke skal være tillatt å håne eller krenke religion. Dette står i kontrast til den innledende presiseringen om at trosfrihet bør innebære at man skal ha anerkjennelse for retten til å tro hva man vil, men at denne trosfriheten ikke innebærer at det man tror på er unndratt fra kritikk. Og videre at religionsfrihet fordrer religionskritikk fordi ulike religiøse forestillinger ofte motsier hverandre.

Et siste tema er da hva slags språk mediene bør bruke når de omtaler religioner, religiøse forestillinger og religiøse praksiser. Et moment er at ekstremister ikke får definere grensene for ytringsfriheten. Ta eksempelet med Hussain, som er dømt for brudd på norsk lov. Fra det empiriske materialet har det framgått at trusler hvor religion brukes som begrunnelse ikke er mer omfattede enn trusler fra kriminelle miljøer. Kort sagt, kriminelle må håndteres av samfunnet som nettopp det: kriminelle og enkeltstående elementer.

En diskusjon om språkbruk i et flerreligiøst samfunn bør trolig ta utgangspunkt i at ytringsfrihet er en grunnlovsfestet rett, men samtidig bør en være sensitiv for at premisene for offentlig debatt er andre i dag enn de var da Norge var et mer homogent samfunn. For å ivareta ulike syn og sikre legitimitet er det det hensiktsmessig å inkorporere minoritetenes egne erfaringer. Det sikrer at man snakker *med* framfor *om* de aktuelle gruppene. Tidligere i kapitlet refererte jeg til det første dialogmøtet på Litteraturhuset. Fra det kan man trekke fram erfaringer av betydningen, opplevelsen av utenforskap og mangel på respons. Det er velkjent og åpenbart at det ligger makt i språket vi bruker og begrepene som nyttiggjøres for å fange inn virkeligheten. Av dette følger det at det pågår en kamp om definisjonene, deriblant hva det betyr å være norsk. Men jeg kunne like gjerne inkludere spørsmål som hva det betyr å være kristen, muslim eller religiøs. Poenget er at tro, som andre samfunnsstørrelser, er et fenomen i bevegelse. Nettopp derfor må språket også være tøyelig, samtidig som noen byggesteiner må stå fast. Ytringsfrihet og demokrati er blant dem, men det er også religionsfrihet. Spørsmålet – som går langt utover rammene for dette kapitlet – er om disse idealene kan legges til grunn uten at de kommer i et motsetningsforhold. Utgangspunktet for dette kapitlet er imidlertid at religionsfrihet fordrer religionskritikk.

I den sammenheng er det verdt å trekke fram et klassisk skille i sosiologien, mellom verdikonflikter og interessekonflikter. Dette skillet får en ny aktualitet som følge av at offentligheten tilsynelatende er mer religiøs enn tidligere. I Norge er vi vant til at det pågår en tautrekking mellom grupper med interesser for et knapt gode. Et eksempel på dette er lønnsoppgjøret, hvor løsningen er å forhandle seg fram til et kompromiss som partene kan slutte opp om. Kompromisser er

imidlertid langt vanskeligere i verdikonflikter. Det gir for eksempel svært lite mening å konkludere med at det skal være lov å bruke hijab, men bare annenhver dag.

Innføringen av et skille mellom kirke og stat i Norge er et skritt i retning av at man reduserer kristendommens selvfølgelig plass i offentlige tilstelninger i Norge. For eksempel ved åpningen av Stortinget. Samtidig ser man at religiøse symboler er tilstede i offentligheten. Gjensidig anerkjennelse fordrer trolig at man lar være å krenke unødige. Hva det så skal menes med unødig vil selvsagt variere. Dermed er det kanskje ikke språk (eller flere lover) vi trenger, men snarere noen grunnleggende perspektiver. To bærende forståelser kan være (i) det er ikke nødvendigvis lurt å offentliggjøre alt som er lov (eller ikke forbudt), og (ii) anerkjennelse for retten til å tro er ikke det samme som respekt for det man tror på.

## Referanser

- Andersson, M., Jacobsen, C., Rogstad J. & Vestel, V. (2012), *Kritiske hendelser – nye stemmer! Politisk engasjement og transnasjonal orientering i det nye Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bangstad, S. (2013). Fighting Words: What's Wrong With Freedom of Expression?. *Journal of ethnic and migration studies*. 40(2), s 266- 282.
- Das, V. (1995) *Critical events*. An anthropological perspective on contemporary India. Oxford University Press. New Delhi
- Dawkins, R. (2006), *The God Delusion*. Boston: Houghton Mifflon Company
- Eide, E., Kunelius R. & Phillips, A. (2008). *Transnational Media Events. The Mohammed Cartoons and the Imagined Clash of Civilizations*. Nordicom. Elgvin, O. (2010, 19. februar). Intervju med Sarah Selaihi: «Jeg er ikke imot ytringsfriheten». *Minerva*.
- Gule, L. (2012), *Ekstremismens kjennetegn. Ansvar og motsvar*. Oslo: Spartacus
- Habermas, J. (2008), *Between Naturalism and Religion*. London Cambridge University Press.
- Huntington, S. (1996), *The Clash of Civilizations and the remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster Paperbacks
- Leirvik, O. (2014), *Interreligious Studies. A Relational Approach to Religious Activism and The Study of Religion*. London: Bloomsbury
- Levitt, P. & Glick Schiller, N. (2008). Conceptualising simultaneity: a transnational social field perspective on society. *IMR*, 38(3), 1002–1039.

- Mendieta, E. & Vanantwerpen, J. (Ed). (2011), *The Power of Religion in the Public Sphere*. New York: Colombia University Press.
- Nilsen, A. B. Hatprat. Oslo: Cappelen Damm
- Rogstad, J. & Vestel, V. (2011). The Art of Articulation: Political Engagement and Social Movements in the Making among young adults in Multicultural settings in Norway. *Social Movement Studies*, 10(3), 243–264.
- Levitt, P. & Glick-Schiller, N. (2008). Conceptualising simultaneity: a transnational social field perspective on society. *IMR*, 38(3), 1002–1039.
- Staksrud, E. K. Steen-Johnsen, B. Enjolras, M. Gustafsen, K. Ihlebæk, A.H. Midtbøen, S. Sætrang, S. Trygstad, M. Utheim (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo: Fritt ord, ISF, IMK og Fafo.
- Stærk, B. (2011) «En nettreise gjennom islamkritikkens tiår» *Samtiden* 4/11
- Sökefeld, M. (2006). «Mobilizing in transnational space: a social movement approach to the formation of diaspora.» *Global Networks*, 6 (3): 265–284.
- Wig, S. (2014). *Seierherren. En uautorisert biografi om Jonas Gahr Støre*. Oslo: Kagge.

# Kapittel 5: Journalistikk i en digital tidsalder

*Anna Grøndahl Larsen og Karoline Andrea Ihlebæk*

Ytringsfrihetens vilkår i samfunnet er avhengig av at det eksisterer et mangfold av kanaler ut i offentligheten, som sikrer at borgere får pålitelig og kritisk informasjon og at de kan delta i den offentlige samtale. Pressen spiller en viktig rolle som formidlere av nyheter og som arena for samfunnsdebatt. Journalister skal ideelt sett betjene offentligheten gjennom løpende rapportering, kritisk gravejournalistikk og ved å presentere et mangfold av perspektiver. Hvordan pressen utfører sitt samfunnsansvar er med andre ord av stor betydning for ytringsfriheten og demokratiet.

Avisene står i dag overfor strukturelle endringer som følge av overgangen til digitale plattformer. På den ene siden skaper digitaliseringen økonomiske utfordringer som påvirker rammevilkårene for journalistikken. Spesielt pressen opplever store utfordringer når det gjelder overgangen fra en papirbasert til en nettbasert økonomi, og de møter sterkere press fra internasjonale aktører som Facebook og Google. Flere mediehus har som en konsekvens av økonomiske nedgangstider nedbemannet og kuttet kostnader. Det har ført til bekymring når det gjelder hvilke konsekvenser denne utviklingen har for den kritiske og gravende journalistikken, og for mediernes funksjon som fellesarena. På den andre siden innebærer digitaliseringen også nye muligheter for pressen. Blant annet åpner det opp for flermedial og datadrevet journalistikk, større grad av brukermedvirkning og kildemangfold, og bredere distribusjon av innhold gjennom sosiale medier og kommentarfelt.

I dette kapitlet belyser vi hvordan sentrale presseaktører reflekterer rundt muligheter og utfordringer for journalistikken i en digital tid, samt hva slags strategier som blir iverksatt for å møte de økonomiske utfordringene. Vi baserer oss hovedsakelig på kvalitative intervjuer med sjefredaktører og digitale strateger i norske mediehus, men viser også til funn fra en survey som er gjort med norske journalister.

## Mediene som kanal til offentligheten

Ytringsfriheten er begrunnet i behovet for en fri meningsutveksling mellom informerte og selvstendige borgere i det offentlige rom. I utredningen *Ytringsfrihet*

bør Finde Sted. Forslag til ny Grunnlov §100 vises det til tre prinsipper som grunnlag for ytringsfriheten: sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet (1999: 27, s. 19–26). Sannhetsprinsippet vektlegger den frie meningsutveksling der påstander møtes, justeres og endres i møte med andre påstander. Ytringsfrihet er nødvendig for at argumenter og motargumenter skal reises og drøftes i det offentlige rom, med det formål at borgerne i et samfunn får bedre innsikt og forståelse (ibid, s. 10). Autonomiprinsippet bygger på ideen om «det myndige menneske». Frihet krever en viss kompetanse eller dannelselse som oppnås gjennom kunnskap, kommunikasjon og diskusjon med andre mennesker (ibid, s. 21–23). Demokratiprinsippet springer ut fra tanken om at et vel fungerende demokrati er avhengig av «åpenhet og kritikk», som igjen bygger på aspekter som «informasjonsfrihet, den offentlige meningsutveksling og offentlighet som kontroll» (ibid, s. 23–24). Offentlig deliberasjon er ansett som like viktig som de demokratiske beslutningene, og det er derfor helt prekært at det finnes arenaer hvor en slik form for samfunnsdebatt kan finne sted.

Ytringsfrihetskommisjonen vektlegger videre at det er statens ansvar å sikre infrastrukturen for en velfungerende offentlighet, et krav som ble grunnlovsfestet i 2004. Infrastrukturkravet er formulert som følger: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale», og håndheves blant annet gjennom politiske tiltak innenfor felt som medier, kultur, forskning og utdanning (St. meld. nr. 26. (2003–2004)). Innenfor mediefeltet er det særskilt eierskapsreguleringen, pressestøtten, moms fritaket og allmennkringkastingssystemet som er ment å sikre mediemangfold og befolkningens tilgang til informasjon og arenaer for offentlig debatt. Et grunnpremiss i norsk mediepolitikk har altså vært at pressen skal sikre en velfungerende offentlighet mot at de får gunstige statlige støtteordninger (Syvertsen m.fl., 2014).

Pressens demokratiske funksjon er å produsere kvalitetsjournalistikk for å informere folket slik at de kan ta opplyste beslutninger, og å fungere som en arena for offentlig debatt. Begrepet «kvalitetsjournalistikk» er uten tvil omstridt og er basert på ulike normative forståelser av pressens rolle (Bjerke, 2013; Olsen, 2013). Når vi her benytter begrepet kvalitetsjournalistikk er det idealene som knytter journalistikken til et demokratisk samfunnsoppdrag som står i sentrum, slik det er formulert i Vær Varsomplakaten, kapittel 1:

- 1.1. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn.
- 1.2. Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.
- 1.3. Pressen skal verne om ytringsfriheten, trykkefriheten og offentlighetsprinsippet. Den kan ikke gi etter for press fra noen som vil hindre åpen debatt, fri

informasjonsformidling og fri adgang til kildene. Avtaler om eksklusiv formidling av arrangementer skal ikke være til hinder for fri nyhetsformidling.

1.4. Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold. Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle.

1.5. Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.

Kvalitetsjournalistikk dreier seg med andre ord om fri og uavhengig rapportering, og pressens funksjon som maktovervåker, informasjonsformidler og debattarena (Deuze, 2005; Olsen, 2013). Det er her verdt å bemerke at nyhetsmediene ikke kun består av kvalitetsjournalistikk. Papiravisene kommer i helhetlige pakker med ulike typer innhold, inkludert debattinnlegg og journalistikk om viktige samfunnsfelt, men også kuriosa- og underholdningsstoff. På digitale plattformer løses denne helhetlige pakken i større grad opp i enkeltelementer. Enkeltartikler spres gjennom sosiale medier, og det blir enklere for leserne å følge enkelttemaer eller enkeltjournalister (Omdal, 2013). Digital teknologi bidrar også til et økt mangfold av innholdsprodusenter, og enklere tilgang til informasjon gjennom flere ulike kanaler. Disse endringstrekkene kan ses som et gode for borgerne, som får tilgang til et større mangfold av ulike typer innhold. Men de kan også innebære en økende fragmentering av den norske offentligheten, der befolkningen i mindre grad er informert om felles saker og temaer.

## Strukturelle endringer i avisbransjen

Krise, transformasjon, revolusjon, forandring, omlegging – beskrivelsene av digitaliseringens effekt på medieindustrien og journalistikken har vært mange, både i Norge og internasjonalt. Akademikerne Robert W. McChesney og Victor Picard (2011) skriver om den amerikanske mediesituasjonen at journalistikken befinner seg i en eksistensiell krise og at nyhetsmediene er i ferd med å kollapse grunnet teknologiske og økonomiske faktorer. De strukturelle endringene har så langt ikke rammet den norske mediebransjen like hardt som den amerikanske. Som Figur 5-1 viser har antallet aviser i Norge vokst stabilt fra år 2000 frem til i dag, en økning som er verdt å merke seg i en situasjon preget av økonomiske utfordringer for papiravisene (Høst, 2014).

**Figur 5-1 Antall aviser i Norge, 2000–2013**

Tall fra [medienorge.uib.no](http://medienorge.uib.no) og *Avisåret* (Høst 2014).

Figur 5-2 viser hvordan avislesingen i Norge også holder seg bemerkelsesverdig stabil. Det som har endret seg er *på hvilken plattform* vi leser nyhetene. Som figuren viser har det vært et relativt dramatisk fall for papiravisen, mens nettavislesningen øker. I 2013 hadde norske papiraviser et rekordstort opplagsfall (Høst, 2014).

**Figur 5-2 Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag, 7–79 år**

Tall fra [medienorge.uib.no](http://medienorge.uib.no) og *Norsk Mediebarometer*

Avisbransjen har lenge vært bekymret for denne tendensen. Der bransjen har hatt innbringende forretningsmodeller på papir, basert på en blanding av inntekter fra annonser, abonnenter og løssalg, har de hatt større vanskeligheter med å etablere lønnsomme forretningsmodeller på nett. For det første har avisene ikke tatt direkte betalt fra leserne for innhold på nett før de siste årene, men basert seg på annonser som igjen er avhengig av antall klikk. Annonseinntektene på



nett har så langt ikke vært like lønnsomme som på papir, og for de fleste avishus kompenseres ikke veksten i digital trafikk for inntektssvikten på papir (Høst, 2014). For flertallet av norske aviser utgjør de digitale inntektene fremdeles under ti prosent av avishusenes totale inntekter<sup>1</sup> (Medietilsynet, 2014). For det andre har avisbransjen møtt økt konkurranse om annonsekronene, blant annet fra globale aktører som Google og Facebook, som i større grad har vært i stand til å gi annonsørene detaljert informasjon om målgruppen og dermed bedre mulighet for segmentering av annonser. I tillegg har rubrikkannonsermarkedet, som tidligere var en viktig inntektskilde for mange aviser, i stor grad forflyttet seg fra papiravisene og over på egne nettsider som den norske Finn.no (Kleis Nielsen, 2012; Krumsvik, 2012). Avisenes digitale annonseinntekter er økende, men for flertallet utgjør annonseinntektene fra papir 90 prosent av de totale annonseinntektene (Medietilsynet, 2014).

Når man snakker om krisen i pressen er det viktig å skille mellom *avisindustrien* som følger et økonomisk rasjonale, og *journalistikken* som en autonom institusjon med etablerte og normer, verdier og profesjonsetikk. De to er ikke ett, men har selvsagt mange berøringspunkter. Kommersialisering av nyhetsmediene fremheves gjerne som en trussel mot mediernes oppfyllelse av sin samfunnsrolle (Maasø, Sundet, & Syvertsen, 2007). Samtidig er nyhetsmediene helt avhengig av inntjening. Å drive en mediebedrift der journalister kan produsere verdifull og nødvendig kvalitetsjournalistikk krever ressurser og penger.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad, og eventuelt hvordan, de strukturelle endringene vil påvirke journalistikken. I rapporten *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* (2013) diskuterer Svein Egil Omdahl denne problemstillingen. Han påpeker at den digitale utviklingen har tydelige konsekvenser for de kommersielle mediernes økonomiske situasjon, men at digitaliseringen både har positive og negative konsekvenser for journalistikken. På den ene siden åpner den digitale transformasjonen for nye måter å produsere og distribuere journalistikk på, det muliggjør mer dialog mellom journalister og publikum, og det gis anledning til en større og mer mangfoldig offentlig debatt der flere kan ytre seg. Samtidig fører nedbemanninger til at det blir mer press på færre journalister, noe som kan gå utover den journalistiske kvaliteten, den kritiske journalistikken, kildemangfoldet og redaksjonens mulighet til å ivareta sitt ansvar som arena for den offentlige debatt. En undersøkelse utført blant journalister av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) på vegne av Norsk Journalistlag<sup>2</sup> viste at 70 prosent av journalistene hadde opplevd omstruktureringer eller nedbemanninger

1. For de to løssalgavisene VG og Dagbladet er de digitale inntektene større. Tall fra 2013 viser at i overkant av 19 prosent av deres totale inntekter var digitale inntekter. Dette illustrerer at den økonomiske situasjonen for norske aviser er ulik, og avishusene møter i ulik grad økonomiske utfordringer blant annet avhengig av størrelse og konkurransesituasjon (Medietilsynet, 2014).
2. Tallene er basert på svar fra totalt 3726 journalister. Den totale svarprosenten for undersøkelsen er 49 prosent.

de siste to årene. Av disse mente 83 prosent at arbeidspresset hadde økt, 79 prosent synes at økonomiske verdier hadde blitt mer fremtredende, 72 prosent følte seg motløse og 65 prosent mente at de kreative prosessene hadde lidd. Kun 29 prosent svarte at kvaliteten på arbeidet hadde økt (Grimsmo & Heen, 2013, s. 47). Basert på funnene i undersøkelsen er det liten tvil om at økonomiske utfordringer har konsekvenser for journalisters arbeidshverdag.

I det følgende skal vi belyse hvordan norske sjefredaktører, digitale strateger og journalister reflekterer rundt mediesituasjonen i dag, med vekt på utfordringer og muligheter for journalistikken som følge av digitalisering og strukturelle endringer. Nyhetsmedienes finansielle situasjon legger rammer for nyhetsmedienes evne til å produsere journalistikk og å ivareta samfunnsoppdraget. Sentrale spørsmål blir dermed hvordan norske nyhetsmedier opplever de strukturelle endringene, i hvilken grad den økonomiske situasjonen begrenser nyhetsmedienes evne til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, og hva slags tiltak og strategier norske nyhetsmedier iverksetter for å møte endringene.

## Metode

Analysen er hovedsakelig basert på femten kvalitative eliteintervjuer med redaktører og digitale strateger i sentrale norske mediehus, men viser også til en survey blant norske journalister som er medlem i Norsk Journalistlag. Data-materialet ble innhentet i løpet av 2014.

Av de kvalitative eliteintervjuene er tre intervjuer utført med personer som jobber med innovasjon/digital utvikling i Amedia, Schibsted og NRK, og tolv intervjuer er gjennomført med sjefredaktører i sentrale avishus lokalt og nasjonalt. Redaktører i følgende avishus er intervjuet: Aftenposten, Avisa Nordland, Bergens Tidende, Dagbladet, Dagen, Dagsavisen, Fædrelandsvennen, Klassekampen, Nordlys, Stavanger Aftenblad, VG og Vårt Land. Intervjuene fulgte en semi-strukturert intervjuguide. Informantene ble spurt i dybden om strategier for å møte strukturelle endringer, og hvordan journalistikken påvirkes av økonomiske og teknologiske transformasjoner. Intervjuene er transkribert og analysert i analyseprogrammet HyperResearch, og alle sitatene er godkjent av intervjuobjektene.

Alle intervjuene ble gjennomført vinteren og våren 2014, og reflekterer informantenes perspektiver på tidspunktet for intervjuene. Det må understrekes at utviklingen i mediebransjen skjer raskt, og at holdninger og oppfatninger derfor også kan endre seg hurtig. For det første har annonseinntektene for norske avishus falt ytterligere, og avisbransjen har gjennomført flere drastiske kutt siden intervjuene ble gjennomført. Blant annet har avishus som Fædrelandsvennen og Aftenposten nedbemannet. Videre har feltet vært preget av politisk endring og offentlig debatt rundt støttetiltak for mediene. I statsbudsjettet for 2015, som ble lagt frem i oktober 2014, foreslår regjeringen blant annet kutt i pressestøtten,

samt innføring av felles moms på åtte prosent for papir- og e-aviser. Hvis forslaget får gjennomslag i Stortinget vil det tilsi en reduksjon av moms på digitale plattformer, men en økt moms for papiravisene. Disse endringstrekkene kan ha bidratt til å endre eller forsterke informantenes oppfatninger rundt hvorvidt mediene befinner seg i en krise, hvordan økonomiske utfordringer rammer avisbransjen og hvordan de ser på mediebransjens fremtid. Vi mener allikevel at funnene gir en pekepinn på informantenes vurderinger av tingenes tilstand anno 2014.

Journalistsurveyen ble utført ved hjelp av Norsk Journalistlags medlemslister.<sup>3</sup> Basert på et univers av 7446 medlemmer, fullførte totalt 1613 respondenter spørreskjemaet, noe som utgjør en svarprosent på 22. Av de totalt 1613 respondentene oppga 1466 at de jobbet hovedsakelig som journalister. I analysen i dette kapitlet har vi brukt svarene fra de 741 respondentene som oppga at de leverte stoff til avis. Blant disse var det 77 prosent som oppga at de arbeidet som journalister, 5 prosent som fotografer, 5 prosent som sa at de først og fremst jobbet på desken, og 7,5 prosent som enten arbeidet som reportasjeleder eller redaksjonsleder. 55 prosent av de som besvarte undersøkelsen oppga at de vært i yrket i mer enn 15 år, mens 10 prosent oppga å ha jobbet som journalist i mindre enn 5 år. Når det gjelder respondentenes alderssammensetning var 25 prosent av respondentene i aldersgruppen 30–39 år, mens 53 prosent var i aldersgruppen 40–49 år. Det er altså en erfaren gruppe respondenter vi har med å gjøre. 75 prosent av journalistene oppga at de var fast ansatt, 15 prosent arbeidet frilans og 9 prosent var midlertidig ansatt. Det var en klar overvekt av menn i utvalget, 58 mot 42 prosent kvinner.

## Nyhetsmediene i endring

I denne delen retter vi fokuset mot hvordan norske journalister, sjefredaktører og digitale strateger opplever de strukturelle endringene. I hvilken grad de opplever situasjonen som en krise, hvilke konsekvenser de mener de strukturelle endringene har for journalistikken, og hvilke strategier de har iverksatt for å møte utfordringer og å nyttiggjøre seg mulighetene som ligger i den digitale teknologien. Vi starter med å belyse hvordan norske journalister ser på de strukturelle endringene.

### Ambivalente journalister

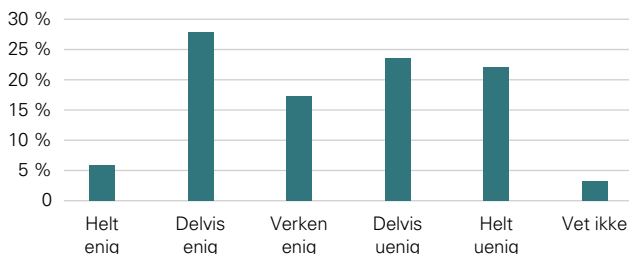
I en survey utviklet for dette prosjektet, ble avisjournalister spurt om i hvilken grad de mener journalistikken befinner seg i en krise<sup>4</sup>. De ble bedt om å ta

3. Vi vil takke Norsk Journalistlag for samarbeidet og alle journalistene som tok seg tid til å svare.

4. Funnene fra journalistsurveyen er også diskutert i Steen-Johnsen, K. Ihlebæk, K.A. & Enjolras, B. «News on New Platforms» i Alexander, J., Breeze, E. og Luenga, B. (2015) *Crisis of Journalism Reconsidered*, Cambridge University Press.

stilling til hvor enig eller uenige de var i påstanden: «journalistikken befinner seg i en krise på grunn av digitaliseringen».

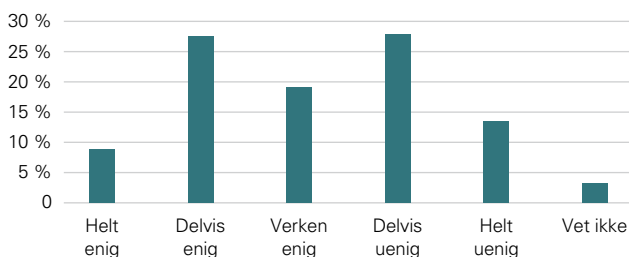
**Figur 5-3** Hvor enig eller uenig er du i påstanden «journalistikken befinner seg i en krise på grunn av digitaliseringen»?



I Figur 5-3 ser vi at det blant norske avisjournalister er delte meninger om hvorvidt journalistikken befinner seg i en krise. Mens 25 prosent av journalistene er helt eller delvis enig i at journalistikken befinner seg i en krise, er 39 prosent delvis eller helt uenige. Til tross for at nyhetsmediene opplever store økonomiske utfordringer svarer altså omtrent like mange av respondentene at de er enige eller uenige i at journalistikken befinner seg i en krise.

Figur 5-4 viser i hvilken grad norske journalister mener at digitaliseringen har ført til at kvaliteten på journalistikken er blitt bedre. Som figuren viser er norske journalister ambivalente når det gjelder hvorvidt de oppfatter at digitaliseringen fører til bedre journalistisk kvalitet. Her ser vi at 36 prosent er *helt eller delvis enig* i at den journalistiske kvaliteten har blitt bedre etter digitaliseringen, mens 41 prosent er *helt eller delvis uenig* i denne påstanden.<sup>5</sup>

**Figur 5-4** Hvor enig eller uenig er du i påstanden «digitaliseringen har ført til at kvaliteten på journalistikken er blitt bedre»?

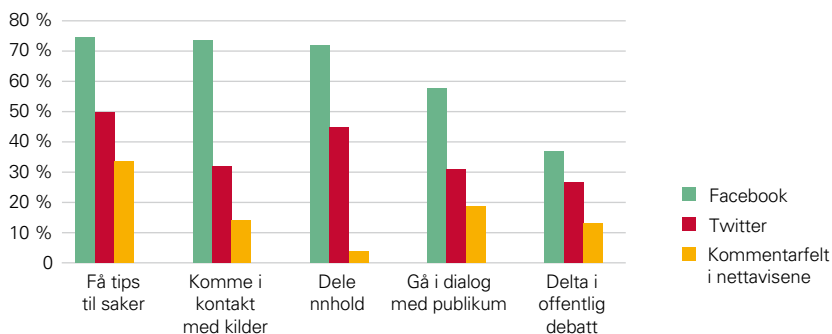


5. For denne påstanden er alder signifikant der oppfatninger om at digitaliseringen har en positiv effekt på journalistikken synker med økende alder.

Journalistene fikk også et åpent spørsmål, der de selv kunne sette ord på hva de forstår med krise og kvalitet, og om de kunne utdype hvorfor de svarte som de gjorde. Et gjennomgående tema i svarene er endringer knyttet til tidspress. Journalister opplever at de må produsere mer og i et raskere tempo, og samtidig spre saker i sosiale medier. Det er vanskeligere å holde på en sak over tid, tidsfrister har blitt mer flytende, og mange synes arbeidsdagen har blitt mer stressende. Samtidig uttrykker også flere at digitaliseringen har gjort journalistikken og de journalistiske prosessene mer effektive. Det er lettere å få tilgang på informasjon og et mangfold av kilder. Man kommer lettere i kontakt med leserne og får tilbakemeldinger på journalistikken, noe som kan styrke både kvaliteten og journalistikken som arena for dialog og debatt.

Det er her viktig å understreke et forbehold mellom ideal og realitet. Publikumsdeltakelse har de siste 10–15 årene vært en sentral del av mediehusene strategi (se Ihlebæk, 2014), men studier viser at mange redaksjoner har et relativt anstrengt forhold til å engasjere seg for mye i kommentarfelt og dialog (Ihlebæk & Krumsvik, 2014; Krumsvik, 2013; Singer m.fl., 2011). I journalistsurveyen ble journalistene spurt hva de bruker ulike sosiale medier til. Svarene viser at journalistene som bruker sosiale medier i sitt arbeid, gjør det i større grad for å få tips, komme i kontakt med kilder og dele innhold, enn å gå i dialog, og å delta i offentlig debatt. Blant annet bruker 75 prosent av journalistene Facebook til å få tips til saker, 58 prosent bruker det til å gå i dialog med publikum og 37 prosent bruker Facebook til å delta i offentlig debatt. Surveyen viser også at det er en signifikant sammenheng mellom bruk av sosiale medier i jobben og det å tro på at journalistisk kvalitet heves gjennom digitaliseringen.

**Figur 5-5 Funksjoner for bruk av sosiale medier i journalisters arbeid. Prosent. 6**



6. Tallene inkluderer kun journalister som jobber i avis og som svarer at de benytter sosiale medier i sitt arbeid.

## Sjefredaktører og digitale strategier

### *Krise og økonomisk logikk*

De kvalitative intervjuene med sjefredaktørene gir samme ambivalente inntrykk som vi finner i surveyen med journalister. Det er grunn til å tro at ulike holdninger henger sammen med at den økonomiske krisen ikke rammer alle på samme måte, og at noen aviser har satset hardere på digital innovasjon enn andre. Det er for eksempel stor forskjell på situasjonen VG og Avisa Nordland står overfor. Samtlige sjefredaktører anerkjenner likevel at nyhetsmediene jevnt over står overfor økonomiske utfordringer som følge av digitaliseringen. Flere av informantene sier imidlertid at de ikke vil betegne situasjonen som en krise, men heller som «en dramatisk omstilling», «en transformasjon», eller «et teknologisk paradigmeskifte». Sitatet under er betegnende for hvordan flere av sjefredaktørene reflekterer rundt hvorvidt nyhetsmediene står overfor en krise:

Krisen består i tilfelle av hvordan man i fremtiden skal finansiere journalistikk, og særlig kvalitetsjournalistikk. Men for øvrig så er jeg ikke sikker på om jeg synes at begrepet krise er fullt ut dekkende. Det er mer snakk om en transformasjon. Vi er på en reise fra å være analoge papirhus til å bli digitale mediehus, da snakker jeg hvert fall for vårt vedkommende. [...] Så krise, ja i den forstand, hvis *det* er krise, at man må ta ned kostnader så er det naturligvis det, men det er mer snakk om å gjøre korreksjoner og justeringer i forhold til denne transformasjonen. Og jeg er ikke pessimistisk på medias vegne (intervju, 30. april 2014).

Noen av informantene peker også på hvordan situasjonen kan ha positive sider, og at digitalisering og økonomiske utfordringer tvinger frem endring i stivnede og gammeldagse organisasjonsmønstre. Flere av informantene snakker først og fremst om situasjonen norske nyhetsmedier befinner seg i som en pågående endringsprosess, en prosess som byr på utfordringer, men også nye muligheter. Alle informantene er imidlertid ikke like optimistiske. Noen sier mer direkte at norske nyhetsmedier er inne i en krise, en krise som sannsynligvis vil innebære nedleggelse for noen aviser og som sannsynligvis vil forsterke seg de neste årene. En sjefredaktør i en av de regionale avisene uttrykker:

Langt på vei med noen få hederlige unntak så er det en drøy krise vi er inne i. Og jeg tror det kommer til å bli verre de neste årene. Det har vært tøft til nå, og jeg tror vi får det tøffere de neste årene (intervju, april 2014).

Noen av informantene stiller seg også kritisk til optimismen rundt de digitale plattformene de mener råder i en del redaksjoner, og hvordan norske redaksjoner møter utfordringene i finansieringsmodellen. Blant annet påpekes det at redaksjonene i liten grad satser på papiravisen og heller fokuserer på utvikling og innovasjon i de digitale plattformene, til tross for at papiravisen fremdeles

utgjør hovedparten av inntektsgrunnet for nyhetsmediene. En av informantene uttrykker det slik:

Jeg synes også at jeg ser en veldig selvforsterkende dommedagstankegang i forhold til papiraviser i norske medier som gjør at man overhodet ikke satser på papirproduktene. Man tar bort alt som er unikt og ser til enorme engelskspråklige internasjonale nyhetsleverandører, som har et helt annet marked å forholde seg til [...] Av de betalingsløsningene som er på markedet nå så er det svært få som kan bære en skikkelig nyhetsorganisasjon. Det er realiteten. Det er noen få som klarer å tjene penger på å være klikkrevet, men det aller meste av norske medier kommer ikke til å kunne være det, og retter seg heller ikke inn den veien. Og det som finnes av brukerbetalingsløsninger, det er ingen ting av det som er i nærheten av å være bærende de neste årene. Mens papiravisene fortsatt bærer veldig store deler av kostnadsbasen, og satses på i ekstremt liten grad mange steder (intervju, 28. april 2014).

Om det er ulike oppfatninger blant sjefredaktørene når det gjelder hvor hardt de økonomiske utfordringene rammer og hvordan de best kan forstås er det en felles oppfatning om at en økonomisk logikk er sterkere til stede i norske redaksjoner enn tidligere. Flere påpeker at et sterkere økonomisk press har bidratt til endringer i hvordan avisene blir ledet og hvilke funksjoner som inngår i redaktørrollen. Flere aviser har gått over til énledermodeller, der redaktørene generelt har et større fokus på inntekter og bruker mer tid på strategi og innovasjon. Flere gir også uttrykk for at en økonomisk tankegang gjennomsyrrer mer av journalistenes hverdag. En av sjefredaktører uttrykker endringene slik:

Du kommer mye tettere på verdikjeden i en digital virkelighet, du er nødt for å forstå at du ikke lanserer et videoprojekt uten at du finansierer det, du forstår at annonseinntektene på nett er helt ekstremt viktige. Så interessen for verdikjeden, eller den kommersielle delen av virksomheten må bli større blant journalister, og er blitt større (intervju, 22. april 2014).

Redaktørene omtaler endringene i retning av en økt tilstedeværelse av en økonomisk logikk noe ulikt. Mens noen av informantene omtaler redaksjonenes økte fokus på økonomi og inntekter som noe naturlig og nødvendig, stiller andre seg mer kritisk til innvirkningen det får på kvaliteten i det journalistiske innholdet. Å være opptatt av hva som selger er selvsagt ikke noe nytt i en kommersiell bransje, men når det blir lettere for hver enkelt journalist å følge med på hvilke saker som oppnår høye klikk og blir hyppig delt, legger det mer press på den individuelle journalist til å skrive saker som har høy klikk- og spredningsverdi.

### *Strukturelle endringer og kvalitetsjournalistikk*

Som kommersielle bedrifter er inntjening et viktig kriterium for nyhetsorganisasjoner. Samtidig har nyhetsmediene, som tidligere nevnt, en særskilt rolle med tanke på å fungere som en kanal ut i offentligheten og sikre troverdig og kritisk informasjon om et mangfold av samfunnstemaer. Deres evne til å utføre denne

rollen er ressurs- og kostnadskrevende. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan norske redaktører opplever at de økonomiske utfordringene i mediebransjen innvirker på journalistikken.

I likhet med journalistene uttrykker flere av sjefredaktørene bekymring for at nedgangstidene skaper trangere rammer for nyhetsorganisasjonene, der konsekvensen kan bli økte produksjonskrav på den enkelte journalist og dermed mindre rom for fordypning, mindre tid til grundighet i det journalistiske arbeidet, samt mindre ressurser til undersøkende journalistikk og journalistikk om viktige samfunnsfelt. En del informanter nevner at det har oppstått en sterkere forskyvning av makt mellom nyhetsorganisasjoner og andre samfunnsinstitusjoner, fordi pressen nedbemanner mens offentlige og private virksomheter får stadig flere ansatte som jobber med kommunikasjon, og med inngående kjennskap til journalistiske former og virkemåter. En av sjefredaktørene sier det slik:

Det å drive kritisk journalistikk, og spesielt opp mot offentlige myndigheter, er veldig tidkrevende. Og vi ser at både innenfor offentlig og privat virksomhet har man bygd opp et større apparat for å drive spinn på saker og å ha en mye mer aktiv rolle overfor mediene. Og den ubalansen kan bli en større utfordring for mediene og dermed norsk offentlighet om få år (intervju, 29. april 2014).

Det stilles altså spørsmål ved hvorvidt økonomiske utfordringer og økt tidspress på journalister svekker nyhetsmedienes evne til å etterprøve kilder og å bedrive kritisk journalistikk opp mot sentrale samfunnsaktører. Det er i så fall en alvorlig utvikling som svekker journalistikkens samfunnsoppdrag betraktelig.

Videre påpeker flere av informantene at de strukturelle endringene bidrar til at det helhetlige mediet settes under press- både fordi de digitale plattformene i større grad inviterer til å lese enkeltartikler og å følge enkelttemaer og enkeltjournalister, og fordi ressursstiasjonen gjør at nyhetsorganisasjoner i større grad må prioritere og konsentrere seg om bestemte dekningsområder. Blant annet vises det til at spissingen i nyhetsmedienes fokus gjør at potensielt viktige saksfelt og geografiske områder, slik som EU og lokalstoff, får mindre oppmerksomhet og at det dermed oppstår blindsoner i offentligheten (jf. Bjartnes & Omdal, 2013). En av sjefredaktørene uttrykker det på denne måten:

Når [...] inntektene forvitrer så blir det krevende for nyhetsredaksjonene fordi vi også må effektivisere. Det som da skjer er at nyhetsmediene blir tvunget til å prioritere. Jeg mener at journalistikken i mange av disse redaksjonene har blitt kvalitativt bedre. Jeg synes den er blitt metodisk bedre og jeg synes at digitaliseringen har åpnet en del muligheter for research som vi bare kunne drømme om tidligere. Men faren er at mediene, som har vært det jeg vil kalle A til Å-medier, der man både har dekket de hyperlokale forholdene i sine nærområder, og også hatt et internasjonalt perspektiv, blir tvunget til å velge bort felt eller deler av det de tradisjonelt har drevet journalistisk arbeid om. Det kan etterlate seg en del hull i norsk offentlighet (intervju, 29. april 2014).



Selv om vi her har påpekt ulike negative konsekvenser de strukturelle endringene kan ha for journalistikken, er det også viktig å påpeke at flere informanter fremhever at de opplever journalistikken som bedre enn tidligere, slik sitatet over også illustrerer (jf. Omdal, 2013, s. 31). For det første nevner redaktørene at digitale plattformer fører til bedre og mer effektive researchmuligheter, noe som blant annet gir økt mulighet for større mangfold i kildematerialet. For det andre er det en oppfatning om at det digitale er en bedre plattform for journalistikk fordi plassen er større, virkemidlene flere og responsen umiddelbar. Blant annet kan man på nett inkludere både tekst og levende bilder, lage tidslinjer, og lenke til tidligere saker eller til artikler med kontekstuell informasjon. Med andre ord, digitale plattformer gir en unik mulighet for journalistikk som går i dybden. Til sist påpekes det at digitale plattformer gir leserne utvidede muligheter til å informere og å korrigere journalistikken, noe som også tvinger journalistikken til å bli bedre og presser redaksjonene til større åpenhet rundt egne metoder. En sjefredaktør sier det slik:

Vi var svært få aktører som hadde tilgang på det offentlige rom og vi var få som bestemte hvem som skulle få tilgang. Monopolet er brutt, og med det endrer journalistikkens vesen seg. Blant annet har kilder og hvem som helst som sitter på en mening eller informasjon mulighet til å komme fram med den. Det vil si at pressen blir sett i kortene hver dag, hver time, på en helt annen måte en før. Det var jo sånn at vi også brukte vår monopolsituasjon til å fortie kritikere av pressen og å velge ut hva som var relevant kritikk og hva som ikke var relevant. I dag kommer den frem uansett. Det gjør at det stilles flere spørsmålstegn ved journalistikken og den tvinges til å bli bedre (intervju, 30. april 2014).

Vi har sett at det blant informantene er en oppfatning om at journalistikken er blitt bedre som følge av digitaliseringen, men også at digitaliseringen byr på en rekke utfordringer med tanke på finansiering og nyhetsmedienes evne til å produsere kritisk og grundig journalistikk som inkluderer en bredde og et mangfold i saksfelt og innfallsvinkler. Et sentralt spørsmål er hvordan nyhetsmediene møter disse utfordringene. I det følgende ser vi på strategier og tiltak norske nyhetsmedier har iverksatt for å møte strukturelle endringer.

### *Betalingsmurer og segmentering av innhold*

De seneste årene har norske mediehus i økende grad startet å ta betalt for journalistisk innhold på nett, og aviser som Aftenposten, VG og Dagbladet har alle innført ulike modeller for leserbetaling av digitalt innhold. Foruten direkte inntekter fra digitale abonnenter, gir påloggingstjenestene avishusene store mengder informasjon om leserne, og dermed mulighet til å målrette annonser og journalistisk innhold til segmenterte lesegrupper slik at innholdet når leseren på en mer målrettet måte. I 2013 utgjorde digitale opplagsinntekter kun 2,5 prosent av avisenes samlede opplagsinntekter (Medietilsynet, 2014), og det

gjenstår å se i hvilken grad de nye forretningsmodellene på nett vil kunne bidra til å kompensere for tapte inntekter fra nedgang i papiravislesing.

Etablering av digital brukerbetaling fremheves av digitale strateger og sjefredaktører som blant de aller viktigste innovasjonene i avisbransjen de seneste årene. Mediehusenes evne til inntjening på digitale brukere er helt essensiell med tanke på finansiering av fremtidens journalistikk. En leder i et norsk mediekonsern sier det slik:

Vi vil hevde at vi leverer høykvalitetsjournalistikk. Det er det vi prøver å gjøre, vi prøver å ansette de beste journalistene og vi prøver vitterlig å gjøre samfunnsoppdraget vårt. Det er dyrt, og skal vi være i stand til å tjene lesermarkedet vårt og drive samfunnsoppdraget på en god måte så må vi prøve med det som remmer og tøy kan holde for å få til brukerbetaling på digitale plattformer (intervju, februar 2014).

Å få til brukerbetaling av digitalt innhold fremheves altså som avgjørende for avisbransjens økonomi og evne til å produsere journalistikk. Samtidig understreker samtlige at man på nåværende tidspunkt er i en prøvofase, der man i liten grad vet hvorvidt digitale brukerbetalingsmodeller vil fungere som forretningsmodell, eller hvilke former for brukerbetaling som eventuelt vil være mest hensiktsmessige.

Informantene understreker også at forretningsmodellenes suksess er avhengig av at norske medier evner å tilpasse journalistikken til digitale plattformer. Som vi har vært inne på har etablering av digitale brukerbetalingsmodeller potensiale til å gi avisene langt mer informasjon om lesernes interesser, vaner og demografi enn tidligere, og disse dataene vil gi grunnlag for segmentering av annonser og bidra til å gjøre avisene mer attraktive for annonsører. Flere av informantene påpeker hvordan inntekten fra digitale abonnenter ikke vil være den eneste potensielle gevinsten ved å innføre brukerbetaling for digitalt innhold. En av informantene sier det slik:

Nå, i dette brukerbetalingsregimet, så krever vi at du må være logget inn. Hvis du er logget inn får du tilgang til all journalistikk, men hvis du ikke er logget inn skal du bare ha en del av det. Og det gjør at vi også plutselig er i stand til å vite nøyaktig hvem leseren vår er, og det gjør oss i stand til å levere målrettet kommersielt innhold i en helt annen skala enn vi har vært i stand til tidligere. [...] Så vi får se hvor stort og viktig det blir, men at det kommer til å bli forsøk langs den akse er sikkert (intervju, februar 2014).

Foruten muligheten for å segmentere annonser til ulike målgrupper, gir digitale brukerdata mulighet for å tilpasse og segmentere journalistisk *innhold* på grunnlag av lesernes preferanser og vaner. Informantene understreker imidlertid at de i liten grad ser for seg individuell segmentering av generelt journalistisk innhold, men heller at dataene vil benyttes til å få mer informasjon om leserens vaner og

preferanser på ulike plattformer og på ulike tider av døgnet. Informantene åpner også for å anbefale artikler basert på brukerdata. En av sjefredaktørene uttrykker:

Du har kanskje et annet behov og konsumerer nyheter på en annen måte når du sitter med mobilen på bussen enn når du ligger med avisen i sofaen en lørdag ettermiddag, eller når du sitter på PC'en på jobben. Så det er viktig at brukeropplevelsen er tilpasset både modus leseren er i, tid på døgnet og situasjonen de er i. Og det jobber vi med og eksperimenterer vi med, men jeg mener vi har en lang, lang vei å gå før vi klarer å få til dette godt nok. [...] Noe av den potensielle gevinsten her er at vi med større innsikt i brukerne, i deres preferanser og ikke minst behov, vil kunne tilpasse brukeropplevelsen på en bedre måte (intervju, 29. april 2014).

Segmentering av journalistisk innhold kan komme leserne til gode blant annet gjennom enklere tilgang til innhold som passer overens med den enkeltes interesser. Samtidig har en slik form for segmentering også potensielle konsekvenser for den felles offentligheten. En sjefredaktør uttrykker:

Vi vil kunne tilby deg å være mye mer din egen redaktør enn det du er i dag. [...] Og det tror jeg mange vil etter hvert og du vil da få mer målgruppestyrt innhold og tilrettelegging for den enkelte. [...] Men poenget er at da flytter du en referanserammegrense til. Det at hvis du og jeg har lest Aftenposten i dag så er det en felles referanse. [...] Du flytter en sånn grense til, og det tror jeg kommer veldig fort (intervju, april 2014).

En mulig konsekvens av innholdssegmentering er en sterkere fragmentering av den norske offentligheten, med færre felleskapsopplevelser og færre felles referanserammer. Samtidig er det verdt å understreke at det basert på våre intervjuer er få tegn til at norske nyhetsredaksjoner har planer om å etablere målgruppesegmentert innhold som *hovedmodell* for å nå ut med journalistikk til leserne, men at dette er område de er opptatt av å utvikle og utnytte i fremtiden.

En annen sentral utfordring for norske medieorganisasjoner å nå ut til yngre aldersgrupper, og avisene er bekymret for at den radikale endringen i mediebruk er størst blant unge lesere. Som tabellen under viser, har andelen som har lest en papiravis en gjennomsnittsdag hold seg relativt stabil blant de over 55 år, mens det de siste fire årene har vært et drastisk fall for alle aldersgrupper fra 55 år og nedover.

**Tabell 5-1 Andel som har lest papiravis en gjennomsnittsdag, fordelt på alder (prosent)**

Alder	2010	2011	2012	2013
9–12 år	32	23	21	20
13–15 år	51	42	21	17
16–19 år	51	47	24	19
20–24 år	46	52	35	32
25–34 år	54	49	42	34
35–44 år	59	59	55	48
45–54 år	77	75	68	62
55–66 år	84	82	79	79
67–79 år	84	88	83	83
Alle (9–79 år)	64	63	55	51

Tall fra *medienorge.uib.no* og SSB

Som vi har sett oppfattes etablering av digitale brukerbetalingsmodeller som helt sentralt for avishusenes fremtidige økonomi, men flere av informantene påpeker at utfordringen med å nå yngre aldersgrupper i liten grad løses ved å etablere betalingsmurer. En av utviklingsdirektørene uttaler det slik:

Betalingsløsninger egner seg veldig godt som en defensiv manøver for å forhindre frafall, for å forhindre oppsigelser. Det å rekruttere en ny bruker er mye, mye dyrere enn å beholde en gammel abonnent. Så er spørsmålet, hva må man gjøre for å treffe betalingsvilje hos de som ikke er abonnenter – i praksis de som er mellom 20 og 40 år. Det er ingen som har funnet fasiten på hvilke grep og hvilke triggerpunkter du skal treffe for å få nok volum på de relasjonene. Netflix lykkes med det, Spotify lykkes med det, det er altså helt andre typer tjenester som treffer det segmentet. Vi har vansker med å treffe det segmentet med våre redaksjonelle produkter. Det kan være stoffvalg, det kan være presentasjon, det kan være mange årsaker til det, men det er antagelig der vår største utfordring som bransje ligger. Og det er også der vi har utfordringer når vi stenger. Vi har testet en del steder og de som leser betalsaker, de som logger seg inn på avisene våre de er over 40 år (intervju, februar 2014).

Utfordringene med å nå yngre lesergrupper krever tiltak og tilpasning fra nyhetsmediens side, og flere informanter er tydelige på at nyhetsmediene i større grad må jobbe med å tilpasse det journalistiske innholdet til yngre lesergrupper. Noen av avisene har også igangsatt satsninger for å øke andelen lesere under 40 år.

Det er store ulikheter blant eldre og yngre aldersgrupper i den norske befolkningen når det gjelder mediebruk, og ulikheter aldersgruppene i mellom er økende (Syvertsen m.fl., 2014). De store skillene i medievaner har potensielle konsekvenser for den norske offentligheten. For det første vil de tradisjonelle

nyhetsmedienes utfordring med å nå yngre lesergrupper på lengre sikt ha store konsekvenser for medienees inntektgrunnlag. For det andre kan ulikhetene i mediebruk aldersgrupper mellom, i likhet med innholdssegmentering, innebære en økt fragmentering av den norske offentligheten (Syvertsen mfl., 2014).

## Digitaliseringens motstridende tendenser

Digitaliseringen har ført til store økonomiske utfordringer for pressen, og denne trenden har forsterket seg den siste tiden. Samtidig er det et viktig poeng at avisbransjen og journalistikken aldri har vært en statistisk størrelse. Bransjen har alltid vært i endring og vært nødt til å tilpasse seg ny teknologi. Som professor i journalistikk George Brock poengterer: «change is the only constant in journalism's history» (2013, p. 3). Han viser til at selv om mediebedrifter nå uttrykker frustrasjon og frykt på grunn av de økonomiske og teknologiske endringene de møter, så betyr ikke det at journalistikken som institusjon er i fare. Det som er viktig, fortsetter han, er å analysere hvordan journalistikkens normer og verdier fortsetter å utgjøre grunnlaget for journalistiske praksiser. Argumentasjonen rundt hvorvidt mediene befinner seg i en krise kan også benyttes strategisk, og kriseretorikken kan fremheves og nedtones avhengig av aktørenes mål. For eksempel vil det overfor annonsører ikke nødvendigvis være i avisenes interesse å fremstille de økonomiske utfordringene som en krise, eller å fremheve eventuelle negative konsekvenser for avisenes evne til å produsere kvalitetsjournalistikk. I andre sammenhenger vil det være mer strategisk å nettopp betone situasjonen som en krise, blant annet har flere medieaktører den siste tiden nettopp vektlagt de økonomiske utfordringene for å illustrere behovet for indirekte og direkte pressestøtte.

Analysen vår viser at det blant sjefredaktører og journalister er ulike syn på i hvilken grad og på hvilke måter digitaliseringen og de strukturelle endringene i bransjen innvirker på avisbransjen og på journalistikken. Samlet gir de et tvetydig og mangfoldig bilde av digitaliseringens effekter på journalistikken. Mens noen uttrykker bekymring på den fremtidige kvalitetsjournalistikkens vegne, vektlegger andre at de oppfatter journalistikken som bedre enn tidligere. Selv om den økonomiske situasjonen er alvorlig i bransjen, gir undersøkelsen oss liten grunn til å rope varsko når det gjelder journalistikken – i hvert fall enn så lenge. Redaksjonene er i full gang med å prøve ut nye betalingsmodeller og produsere og distribuere innhold i en ny digital hverdag. Det er uansett en krevende tid avisbransjen møter, men redaktørene vet samtidig at kvalitetsjournalistikk er det som gir de redaksjonelle nyhetsmediene legitimitet i demokratisk samfunn.

## Referanser

- Bjartnes, A., & Omdal, S. E. (2013). Journalistikkens nye blindsoner. I: S. E. Wollebæk, A. Bjartnes, P. Bjerke og R. K. Olsen (red) *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Oslo: Fritt Ord.
- Bjerke, P. (2013) Kvalitetsjournalistikk er ikke plattformnøytral. Et forsvar for papiravisen. I: S. E. Wollebæk, A. Bjartnes, P. Bjerke og R. K. Olsen (red) *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Oslo: Fritt Ord.
- Brock, G. (2013). *Out of print: Newspapers, journalism and the business of news in the digital age*. London: Kogan Page Limited.
- Deuze, M. (2005). What is journalism? Professional identity and ideology of journalists reconsidered. *Journalism*, 6 (4), 442–464.
- Grimsmo, A., & Heen, H. (2013). *Journalistundersøkelsen 2012*. Norsk Journalistlag.
- Høst, S. (2014). *Avisåret 2013*. Volda: Høgskulen i Volda.
- Ihlebak, K. A. (2014). *Balanskunst: Publikumsdeltakelse og tilnærminger til redaksjonell kontroll*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Ihlebak, K. A. & Krumsvik, A. H. (2014). Editorial power and public participation in online newspapers. *Journalism*. Online first, 17. februar 2014.
- Kleis Nilsen, R. (2012). *Ten years that shook the media world: Big questions and big trends in international media developments*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford
- Krumsvik, A. (2013) Towards a typology of strategies for user involvement. I: M. Friedrichsen & W. Mühl-Benninghaus (red) *Handbook of Social Media Management*, s. 655–669. Berlin: Springer.
- Krumsvik, A. (2012). Why old media will be funding journalism in the future. *Journalism Studies*, 13 (5), 729–741.
- Maasø, A., Sundet, V. S., & Syvertsen, T. (2007). «Fordi de fortjener det». Publikumsdeltakelse som strategisk utviklingsområde i mediebransjen. *Norsk medietidsskrift*, 14 (2), 126–154.
- Medietilsynet (2014). *Økonomi i norske medievirksomheter 2009–2013*. Fredrikstad: Medietilsynet.
- McChesney, R. W., & Picard, V. (red) (2011) *Will the last reporter please turn out the lights: The collapse of journalism and what can be done to fix it*. New York, NY: The New Press.

- NOU 1999:27 (1999). «Ytringsfrihed bør finde sted». *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Olsen, R. K. (2013). Hva er journalistisk kvalitet? I: S. E. Wollebæk, A. Bjartnes, P. Bjerke og R. K. Olsen (red.) *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Oslo: Fritt Ord.
- Omdal, S. (2013). Digitaliseringens dilemmaer. I: S. E. Wollebæk, A. Bjartnes, P. Bjerke og R. K. Olsen (red.) *Journalistikk og demokrati. Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Oslo: Fritt Ord.
- Singer, J., Hermida, A., Domingo, D., Heinonen, A., Paulussen, S., Quandt, T., Reich, Z., & Vulnovic, M. (2011). *Participatory journalism. Guarding open gates at online newspapers*. Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- St. meld. Nr. 26 (2003–2004). (2004). *Om endring av Grunnloven § 100*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Syvertsen, T., Enli, G., Mjøs, O. J., & Moe, H. (2014). *The media welfare state: Nordic media in the digital era*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Norsk presseforbund (2013). *Vær Varsom-plakaten. Etiske normer for pressen*. Tilgjengelig: <http://presse.no/Etisk-regelverk/Vaer-Varsom-plakaten>.

## Kapittel 6: Når kunstnere vurderer yringsfrihet i Norge, anno 2014

*Tore Slaatta*

Kunstnere må spørres når yringsfrihetens status i Norge skal undersøkes! Det er jo de som står i første rekke, når yringsfriheten utforskes og utfordres? I hvert fall er det slik kunstnerrollen ofte forstås, som en avant-garde, som en fortropp som baner vei. I slike fortolkninger av kunstnerrollen tjener kunsten både samfunnet og menneskeheten med sine utfordrende verk om store og vanskelige spørsmål. Den bringer det usagte og fortierte, det tabubelagte og forbudte, eller også det helt uutsigelige — det som ikke kan sies på andre måter — opp til overflaten. Tanken er ikke helt ulik den om psykoanalysen, som ses som en metode for subjektet til å nå dypere erkjennelser av seg selv. På veien til erkjennelse møter selvet imidlertid motstand fordi så mye er fortrent og aktivt holdes skjult. I det daglige vil den dypere selvinnsikten bli avvist og bekjempet, og påminnelser om undertrykte følelser og dypere angst vekker subjektets harme, heller enn nysgjerrig undring.

Det er den samme situasjonen vi må tenke oss i forhold til kunsten: På samme måte som det sannhetssøkende subjektet kan komme til å sensurere seg selv, og fornekte en sannere selvforståelse i møte med erkjennelsens ubehag, vil samfunnet kunne komme til å møte kunsten og kunstnere med sensur og harme når de minner oss på ubehagelige sannheter. En refleksjon over den kunstneriske yringsfrihetens status kan derfor være med å bedre situasjonen, gjøre oss bedre i stand til å forstå hvordan den begrenses, og gjøre oss mer følsomme og oppmerksomme på når vi sensurerer eller begrenser den kunstneriske yringsfriheten på måter som egentlig ikke gavner oss selv.

### Kunstnerisk yringsfrihet

Dette er en inngang til å si at kunstens yringsfrihet er problematisk, og at samfunnets måter å forholde seg til kunst på er preget av ambivalens. Hvem er den kunstneriske yringsfriheten for, hvem er vi som skal ha nytte av den, og hvem skal sette grensene for hva som er mulig eller umulig å si? «Kunst» er i seg selv et problematisk begrep. Det er ikke selvinnslysende og opplagt for alle hva kunst er, hva kunstens og kunstnerrollens oppgaver skal være, eller hva som er god eller dårlig kunst. Det står strid om kunstens verdi, om dens legitimitet og om



dens kvalitet. Fiksjon i litteratur og kunst ble i følge Nathalie Heinrich utviklet som respons på opplysningstidens sensurregimer, og innebærer dermed en implisitt omgåelse av begrensninger for tradisjonell ytringsfrihet (Heinrich 1996). Men siden kunstneriske erfaringer og opplevelser oppstår i den enkeltes møte med verket, har verken kunstneren selv eller andre institusjoner i samfunnet noen prinsipiell rett til å si hva et kunstverk faktisk er – eller hvordan det skal fortolkes – en gang for alle. Situasjonen er prinsipielt flytende, og kunstneriske ytringer opptrer i en kulturell og institusjonell kontekst der forventninger og forståelser av kunst og kunstnerroller allerede er formet av en rekke institusjoner og eksterne faktorer. Ikke minst spiller skole og utdanning en sterk rolle i å lære oss hva kunst er og bør være. Medienes måte å skrive om og vise frem kunst og kultur på, må forventes å ha stor betydning for folks oppfatninger og holdninger til kunst og kunstnere. Sist, men ikke minst, er det kulturpolitikkenes formål å gjøre kunst og kultur tilgjengelig for alle, og å gjøre det mulig for norske kunstnere å produsere og skape kunst i Norge (Dahl og Helseth 2006).

Men hva er kunstnerisk ytringsfrihet og hvordan kan den måles? Det kan bare gjøres hvis man ser kunstnerisk ytringsfrihet i forhold til ytre betingelser som kan tenkes å påvirke eller innskrenke den. Vi kan kalle dette for den kunstneriske ytringsfrihetens kontekst, og i denne undersøkelsen er det særlig tre kontekster som skal studeres. For det første er det en *juridisk* kontekst som ser kunstnerisk ytringsfrihet i forhold til det rettsvern det faktisk har i norsk og internasjonal lovgivning. For det andre er det en *kunstsosiologisk og kulturpolitisk* kontekst som ser kunstnerisk ytringsfrihet i forhold til de arbeidsvilkår og mangfoldige relasjoner til institusjoner, markeder og andre profesjoner (for eksempel redaktører og kritikere) som kunstproduksjon finner sted innenfor, og dermed tar opp hvem som har makt til å sensurere eller filtrere kunstverk. For det tredje er det en *kulturell* kontekst som handler om kunstens og kunstnerens status og legitimitet mer allment, i møte med brede sosiale endringer som globalisering, digitalisering og medialisering. En undersøkelse blant kunstnere om deres forståelse av kunstnerisk ytringsfrihet i Norge i dag vil kunne kaste lys over hvordan *kunstnere* oppfatter denne konteksten, og gi noen indikasjoner på hvordan de oppfatter at den påvirker dem og de verkene de arbeider med.

Undersøkelsen gir ikke noe eksakt, objektivt mål på den kunstneriske ytringsfrihetens kår, men inspirerer til en bredere refleksjon over kunstnerrollen og kunstneriske ytringers muligheter og begrensninger i Norge i dag. Å dikte, sa Ibsen, er å holde dommedag over seg selv. Men det er også å gjøre seg samfunnet bevisst, og forstå seg selv som del av et større hele. Kunstnere i Norge i dag er profesjonelle: De har gjerne lang utdanning og trening i å reflektere over kunstens funksjoner og roller i samfunnet. De har et høyt bevissthetsnivå og stor evne til å reflektere over sin egen og andre kunstneres arbeidssituasjon. De lever innenfor et profesjonalisert kunstliv – en kunstinstitusjon – der

kunstnerorganisasjoner, kulturbyråkrater og et mangslungent sivilsamfunn er engasjert i diskusjoner om kunstens ytringsbetingelser.

Vi har derfor laget en undersøkelse som forsøker å ta kunstnere på alvor, og som tar fatt i noe av den *skjørheten* som preger kunst- og verkproduksjon. Kunst må skapes og formidles, og i alle faser av en kunstproduksjon reflekterer kunstnere (i større eller mindre grad) over sin egen rolle og sine kunstneriske muligheter. En profesjonell kunstner er trent i å tenke over hvordan et kunstverk skal fremstå og formidles, og i en forstand «fungere»- både i forhold til den inspirasjon eller kontekst som kan ha formet verket, og i forhold til den situasjon der kunsten er tenkt å bli erfart og opplevd. Det betyr ikke at det man tenker, eller sier at man tenker, står i et bestemt forhold til det verket som produseres. Kunstnere er også trent i å ignorere eller å bevisst underspille både rolleforståelser og forventninger i kreative prosesser, og kan nettopp i jakten på det utsigelige eller grunnleggende uforståelige også se det fordelaktige i å fortrenge sin egen profesjonalitet – som en mer eller mindre bevisst og selvalgt form for naivitet.

Men betingelser for ytringsfrihet er uansett et tema som kunstnere diskuterer med stort alvor og stor intensitet. Dette kan ikke tilskrives kunstneres følsomhet eller spesielle psyke. Opplevelser av begrensninger i ytringsfrihet blant kunstnere er forbundet med opplevelser av begrensning av kreativitet. Det er dermed et tema som ligger kunstnere tungt på hjertet, og som har med grunnbetingelsene for den profesjonelle identiteten å gjøre. Forestillinger om at kunstnere har større ytringsbehov enn andre kan likevel være sann, og selv kunstnere kan til tider fornemme at *det* kan ha vært en av grunnene til at nettopp de ble kunstnere. I så måte kan man tenke seg at kunstnere føler sterkere enn andre at ytringsfrihet på sett og vis realiserer dem, både som mennesker og profesjonelle kunstnere. Poenget her er ikke å fortsette utdypingen av en slik romantiserende kunstnermyte, men å forsvare hvorfor det er interessant å spørre kunstnere om den kunstneriske ytringsfrihetens status. Den kunstneriske ytringsfriheten er jo også rettslig beskyttet og institusjonelt integrert. Men hvordan oppfattes denne beskyttelsen? Og opplever kunstnere at det foregår endringer, for eksempel i måten den kunstneriske ytringsfriheten er forstått og praktisert i samfunnet forøvrig?

Undersøkelsen forsøker i en slik situasjon å åpne for at kunstnere kan observere og reflektere over sin egen ytringssituasjon, som profesjonelle kulturarbeidere. Hva tenker de om sin yrkesgruppes ytringsfrihet i Norge i dag? Oppfatter de det slik at ytringsfriheten er stabil og godt beskyttet, eller også påvirket av hendelser og utviklingstrekk i samfunnet? Er deres kunstneriske virke og rolle knyttet til betingelser for ytringsfrihet, eller kan de arbeide upåvirket av endringer og hendelser i samfunnet forøvrig? Og hvilke konkrete erfaringer har den enkelte kunstner med ytringsfrihetsproblematikk, i forbindelse med produksjon og formidling av kunst?

### Den kunstneriske ytringsfrihetens juridiske kontekst

La oss først se litt nærmere på hva ytringsfrihet og «ytringsfrihetsproblematikk» handler om i kunstverdenen. I den juridiske konteksten er et viktig utgangspunkt forskjellen mellom kunstneriske ytringer og meningsytringer. Det rettslige utgangspunktet er at alle former for ytringer gjøres i en *politisk offentlighet*. Offentlighetsbegrepet brukes gjerne implisitt og underforstått som et uttrykk for den demokratiske samtalsrom, den som er knyttet til bestemte saker og tema der det er viktig for den enkelte borger å kunne ytre seg. I sin analyse av den borgerlige offentlighetens fremvekst legger Jürgen Habermas vekt på offentlighetens kime i den litterære salongens diskusjoner, der det litterære verk ble gjenstand for fortolkning og diskusjon (Habermas 1971). Men så skilles den politiske offentlighet ut som en egen sfære, og den litterære og kunstneriske offentlighetens relasjon til den politiske forblir uavklart, som noe utvendig som ikke egentlig angår politikken og politikkenes institusjoner. Kunstens relasjoner til det politiske er dermed noe som må begrepsfestes og forstås som en innblanding: Idet det estetiske feltet også utvikler sin egen autonomi, skilles det politiske ut som et fremmedelement. I politikken gjør kunsten *intervensjoner*, og i estetikken blir politikken et stigma for *den politiske kunsten*, som utskilles og ses i opposisjon til *den rene kunst*, den såkalte kunst for kunstens skyld: *l'art pour l'art*.

Det er ut fra institusjonaliseringer av denne forskjellen at vi må forstå hvorfor kunstneriske ytringer ikke har et bestemt vern i norsk lovgivning. Kunstnerisk ytringsfrihet er ikke sikret på samme måte som for eksempel politiske meningsytringer eller journalistisk virksomhet i redaksjonelle medier, som åpenbart faller inn under den norske Grunnlovens § 100. Det er derfor ikke gitt at kunstneriske ytringer oppfattes som rettslig beskyttet, hverken blant jurister, lekfolk eller blant kunstnere selv.

Internasjonalt varierer også rettsvernet rundt kunstneriske ytringer. For eksempel har den tyske grunnloven i §5 en egen paragraf som gir kunstneriske og vitenskapelige ytringer et spesielt vern. Det heter i 3 ledd, første setning at «Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.» (Hempel 1991). Også i Sør-Afrika er både kunstnerisk og akademisk frihet med i grunnloven, noe utrederne bak NOU 1999: 27 tolket som en anerkjennelse av kunstens betydning for frigjøringsprosessen. Motsatt er det i USA, der vitenskapelige og kunstneriske ytringer nettopp ikke er nevnt i First Amendment, noe som skaper en sedvanebasert situasjon hvor høyesteretts praksis blir viktig (Bezanson 2009). Den norske lovgivningen synes å innta en mellomposisjon: Kunstneriske ytringer gis ikke et generelt vern i § 100, men kan få det når de er knyttet til de tre begrunnelsene om sannhetsøking, demokrati og individets frie meningsdannelse og forøvrig ikke bryter mot andre rettsprinsipper.

Den offentlige utredningen om ytringsfrihet fra 1999 tok opp spørsmålet i noen grad. Her nevnes ordet «kunst» i forbindelse med det såkalte «infrastrukturbegrepet» i det som kom til å bli den nye paragrafens 6. ledd, som sier at det «paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.» I NOU-en fra 1999 heter det:

Som påvist i kap. 3 og 4 har staten i hele perioden fra 1814 – og tidligere – påtatt seg et stort ansvar for å etablere og utvikle forutsetningene for en fungerende offentlig samtale. At dette ansvaret nedfelles i Grunnloven innebærer i så måte ikke at nye oppgaver pålegges staten. En grunnlovsfesting vil imidlertid både synliggjøre og markere statens ansvar, og slik løfte fram vedlikehold og utvikling av det offentlige rom som et viktig politisk ansvar. Med dette markeres også at etablering, drift og utvikling av kanaler og medier ikke alene kan overlates til markedet, noe som lenge har vært erkjent av den norske stat. Det er her nok å vise til det offentliges finansiering av allmennskolen og universitetene, og til offentlige overføringer for støtte til kunst og kultur, direkte og indirekte pressestøtte, NRKs særlige oppgaver, offentlig støtte til organisasjoner m. m., samt regler mot monopolisert eierskap av massemedier. Statens ansvar etter 6. ledd *kan f.eks.* være et argument for å gi dispensasjoner fra konkurranselovgivningen (f.eks. for bokbransjeavtalen), jf. konkurranseloven (1993/65) § 3-9, 1. ledd litra d.

Denne utdypningen gir staten legitimitet til å subsidiere kunstnere og kunstproduksjon, slik det i dag gjøres gjennom Kulturrådet og de ulike budsjettpostene som Stortinget disponerer vis a vis nasjonale kunstinstusjoner. Noe sterkt juridisk forsvar for kunstnerisk ytringsfrihet er det ikke. Likevel er «kunstneriske uttrykk» ment å være omfattet når den nye loven benytter begrepet «ytringer»:

Hva som menes med «ytringer» er nærmere forklart med begrepene «Oplysninger, Ideer eller Budskap». De to første ordene kjennes igjen fra EMK art. 10, mens budskap er føyd til bl. a. for å gjøre det klarere at kunstneriske uttrykk er omfattet. Bestemmelsen skiller ikke mellom verbale og ikke-verbale ytringer, jf. kap. 2.3.1. Samtidig er det klart at handlinger med et meningsinnhold ikke vil vernes av Grl. § 100 dersom man finner at handlingen må forbys av andre årsaker enn dens meningsbærende innhold, og der det ikke er snakk om fiktive begrunnelser og den anførte begrunnelse ikke må stå tilbake for ytringsfrihetens begrunnelser. Kasting av råtne tomater mot en politisk motstander er klart nok et kraftig uttrykk for meninger om vedkommende, men likevel ikke vernet som ytring, fordi den ikke-verbale ytringen samtidig er en legemsfornærmelse. Denne sontringen mellom handling med meningsinnhold og en ren verbal ytring kan videre medføre at man f.eks. kan forby hanekamper under henvisning til dyrevernsbestemmelser, mens mediert hanekamp vil være en ren ytring som i utgangspunktet omfattes av grunnlovsvernet.

Sontring mellom handling og mening kan også være viktig i forbindelse med kunstneriske ytringer. For eksempel kan et kunstverks bruk av levende dyr rammes av bestemmelser om dyrevern, eller bruk av og referanser til faktisk

levende personer kan være problematisk i lys av personvernet. Personalopplysningsloven §7 har etter endring i 2012 en presisering for «kunstneriske, litterære eller journalistiske formål» som begrenser lovens rekkevidde til §§ 13–15 og 36–41. Men diskusjoner føres jevnlig med spørsmål om journalistisk etikk, og i den senere tid er det også reist spørsmål om såkalte etikkplakater overfor forlag og forfattere, spesielt i forhold til utgivelsesansvar for sakprosa.

Det er med andre ord fortsatt ikke klart hvordan eller når «kunstnerisk ytringsfrihet» faller inn under lovens bestemmelser (Eggen 2002). Utformingen av grunnlovens §100 ble i utredningen fra 1999 forankret i tre begrunnelser eller prinsipper knyttet til sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse, og hvordan de tre begrunnelsene relaterer seg til kunstneriske uttrykk er forskjellig. Kunst kan være åpenbar politisk, og ha et klart politisk budskap som faller inn under demokratihensynet (2002: 65) – men trenger ikke ha det – og kan gjøre krav på å nettopp ikke være politisk, i en ytringspolitisk, demokratisk kontekst.<sup>1</sup> Kunsten i dag hevdes gjerne heller å ha en utforskende tilnærming, mer på linje med forskning og vitenskapelige ytringer, som gjør at kunstens eventuelle krav på ytringsvern bør ses i lys av sannhetsprinsippet. Og fra en kunstners synspunkt kan det hevdes at kunstneriske uttrykk har basis i et dypt følt behov for å uttrykke seg, og derfor må ses i lys av et «selvutfoldessynspunkt» (2002: 85–86). Dette er et synspunkt som også kan påkalles av publikum i møtet med kunsten. Å erfare kunst og å ha adgang til kunstopplevelser regnes som en viktig side av det å være menneske.

Det er bare denne form for rett til å oppleve og erfare kunst og kultur som fremheves i internasjonale rettighetssystemer som FNs menneskerettighetserklæring (UDHR) og den Europeiske Menneskerettserklæring (ECHR). I UDHR dukker ytringsfrihet i allmennhet opp som en rettighet i Artikkel 19, men uten å nevne kunst eller kunstnerisk ytringsfrihet spesielt. Det eneste stedet kunst og kultur nevnes er i Artikkel 27, der det heter at «Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancements and its benefits.» Deltakelse, altså, men ikke kunstnerisk produksjon og ytringsfrihet, er beskyttet i menneskerettighetene. I ECHR er det enda tydeligere at en generell ytringsfrihet for kunstneriske ytringer ikke eksisterer, og at det først og fremst er politiske ytringer og opinionsdannelse som er beskyttet. Andre ledd av Artikkel 10.1 har i tillegg en lang liste med begrensninger der også borgeres ansvar og plikter fremheves:

The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed

---

1. I den siste tidens debatt rundt tildelingen av Ibsen-prisen til forfatteren Peter Handke er det inntatt nyanserte, og svært interessante posisjoner i striden om forfatterens storhet og anerkjennelse som *forfatter* blir berørt, helt eller delvis av forfatterens ord og handlinger i politiske kontekster, og av hvorvidt tolkninger av forfatterens verk bekrefter eller avkrefter en faktisk forbindelse mellom liv (politikk) og verk (litteratur).

by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health and morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Når ikke heller nasjonale grunnlover beskytter kunsten, konkluderer Henri Beunders at det rettslige vernet for kunstneriske ytringer er svakt, og at ny lovgivning stadig legges til listen over «plikter og ansvar» som kunsten og kunstnere må ta i betraktning. Beunders er særlig bekymret over hvordan intellektuell eiendomsrett er overdratt til store internasjonale selskaper og hvordan ytringsfrihetens prinsipielle status svekkes under påskudd av religiøs og kulturell toleranse (Beunders 2008).

Problemet er altså at kunstneres rett til å skape og formidle kunst helt fritt og uten innblanding, ikke er rettslig beskyttet, selv ikke i europeiske liberale samfunn. Og som gjennomgangen av situasjonen i Norge viste, er det ikke uvanlig at kunstneriske uttrykk og ytringer ikke faller inn under noen av de tre begrunnelsene om demokrati, sannhetssøking og autonomi. Andre hensyn gjør at ytringsvernet ikke kan påkalles, eller at det ikke er så klart hva vernet skulle bestå i. En ting er for eksempel retten til å skrive eller male hva man vil. En annen ting er å utgi eller vise frem kunsten. Straks en offentlig situasjon for møter med publikum er iscenesatt eller mediert, dukker andre spørsmål om «ansvarlighet» opp rundt kunsten i det offentlige rom. Slik er det med jevne mellomrom reist debatt for eksempel om kunstneriske ytringer i forbindelse med anklager om pornografi, seksuell usedelighet, blasfemi og rasisme, mm. Innenfor den visuelle kunsten er det for eksempel strid rundt det som på engelsk heter «public art» og som på norsk forbindes med «kunst i offentlige rom» og etaten KORO (Kunst i Offentlige Rom). Her er det ikke bare kunstens uttrykk som blir diskutert, men også det faktum at staten finansierer den. Spesielt i USA var det heftige diskusjoner på 1970-tallet knyttet til det nasjonale støtteregetim for visuell kunst (NEA, National Endowment of Arts). Under Reagan-administrasjonen ble systemet strammet inn, blant annet ved å formulere bestemmelser i tildelingene av kunststøtte om at kunsten ikke skulle være usedelig og uanstendig. Bestemmelsene ble moderert, men besto etter prøving i høyesterett mot den amerikanske grunnlovens bestemmelser (Bezanson 2009, Rushton 2000 og 2010). Også i Norge er kunst og kunstnere til tider blitt anmeldt, kritisert og fordømt, men politikerne har aldri innført spesielle betingelser for tildeling av statlig støtte på samme måte som i USA. Heller enn bruk av økonomiske sanksjoner i etterkant av publisering og visning, oppstår sensur av kunst i Norge når verk blir hindret eller endret på veien mot å bli utgitt, fremvist eller oppført. Det er den selvpålagte eller eksternt pålagte tilpasningen, ikke faren for rettsforfølgning, som er den kunstneriske

frihetens fremste trussel i Norge. Samtidig er den rettslige beskyttelsen av det vi kunne kalle kunstnerens ytringskontroll relativt svak.

Av nyere eksempler skulle det være nok å nevne Vanessa Bairds utsmykningsoppdrag i det nye regjeringsbygget for Helse- og Sosialdepartementet i R6, eller diskusjonene i etterkant av juryeringen av minnesmerket for 22. juli. I det siste tilfellet var det kunstneren Johan Dahlberg som vant, og som i følge juryens begrunnelse ville lage et «fysisk kutt i naturen som også kan forstås som et symbolsk sår».<sup>2</sup> Siden har særlig lokalbefolkningen på Sørbråten reagert på at de ikke var med i prosessen. Som eksemplene viser blir kunst i offentlige rom ofte møtt med krav om demokratisk deltakelse, eller regelrett motarbeidet av ulike former for folkelige motreaksjoner fra grupper som mobiliseres. Indirekte oppones det mot at andre skal bestemme over de visuelle omgivelsene i nabolag, på arbeidsplasser eller offentlige steder. I tilfellet med Vanessa Bairds utsmykningsoppdrag var det hensynet til ansatte i Helse- og Sosialdepartementet som ble brukt som begrunnelse for at det siste, store panelet ikke ble montert. Panelet er siden vist på Kunstnerens Hus og montert i Kulturrådets lokaler. På sett og vis kan man kanskje si at kunstnerens ytringsfrihet er tilgodesett? Som kunstneren selv formulerte det er det imidlertid oppstått et kompromiss som «egentlig kler kunsten jævlig dårlig».<sup>3</sup> Et annet eksempel er da Lene Berg ble nektet å montere en forstørret Picasso-tegning av Stalin (Stalin by Picasso) på Folketeaterbygningen i Oslo, fordi eieren av bygget mente det ikke var relevant eller adekvat for forståelsen av norsk arbeiderbevegelse. Morten Traavik anmeldte på sin side nylig tankesmien Civita for vedvarende ærekrenkelser, noe som fikk Kristin Clemet til å kommentere i NRK radio at anmeldelsen var vanskelig å vurdere rent juridisk, i og med at kunst i det offentlige rom også kan innlemme en juridisk prosess og debatten rundt det i verket. Grensene for kunstverket er ikke klart trukket, og i dette tilfellet ble dette brukt som en mistenkeliggjøring av Traaviks egentlige motiv og interesse i å anmelde Civita. Tilsvarende har kunstnerne bak den gjenreiste «Kongolandsbyen» i Frognerparken våren 2014 forsvart prosjektet med argumenter om at debatten rundt kunsten er vel så viktig som den konkrete iscenesettelsen. Andre har ment å se at denne form for utvidelse av kunstverket er en lettvinnt nødløsning når verket i seg selv ikke har kvalitet nok til å møte et kritisk publikum.

I litteraturen er det også strid og debatt, selv om det tilsynelatende er blitt vanskeligere å skape juridisk strid etter at debattene rundt Mykle-saken på 1950-tallet og Bjørneboes *Uten en tråd* skapte mye rabalder. Men eksempler dukker stadig opp der kinkige situasjoner oppstår, kanskje spesielt gjennom teateret, der tekster blir gjenstand for strid i norsk offentlighet. Igjen er det eksempler

2. Se f.eks. [http://www.dagbladet.no/2014/02/27/kultur/22\\_juli/minnesteder/32053444/](http://www.dagbladet.no/2014/02/27/kultur/22_juli/minnesteder/32053444/) (besøkt 16. juni 2014)

3. Se oppslag med tittel «Det tredje Baird-bildet flyttes» i Aftenposten, 16. juni 2014, <http://www.aftenposten.no/kultur/Det-tredje-Baird-bildet-flyttes-7380271.html#.U58IAiTPXQw> (besøkt 16. juni 2014)

med 22. juli, der den danske regissøren Christian Lollike ble kritisert for å ville sette opp et teaterstykke om morderen allerede høsten 2011, og den franske forfatteren Laurent Obertone ble i 2013 kritisert for å legitimere ham i sin bok *Utøya*. Mer prinsipielle debatter om personvern og privatlivets fred kan oppstå i forbindelse med skjønnlitterære verk, blant annet slik det gjorde med Hanne Ørstaviks bok, da en bekjent mente seg uheldig utlevert og tok til «motmæle» i en artikkel i tidsskriftet *Samtiden*. Spesielle problemer knytter seg til såkalte «nøkkelromaner», som på den ene siden krever å bli lest som fiksjon, men på den annen side åpenbart benytter levende personer som modeller og nettopp tilbyr leseren en lett gjenkjennelig kobling mellom fiksjon og virkelighet. Og enda verre kan det bli i den mer selvbiografiske sjangeren, der intime utleveringer er i ferd med å bli norm heller enn unntak. En ny standard må sies å være skapt av Karl Ove Knausgårds nærgående jeg-fortelling i 6 bind, der tidligere venner, familie og ikke minst ham selv ble utlevert. Forlaget hentet inn assistanse fra advokater, og Knausgård og forlaget vurderte fortløpende den kunstneriske ytringens grenser. Så langt er ingen saksmål reist.

### Den kunstsosiologiske kontekst

Den viktigste konteksten som kan tenkes å strukturere kunstnerisk ytringsfrihet i Norge er den som knytter seg til kunstproduksjonen selv. Med kunstsosiologen Howard Becker kan vi konstatere at det ikke finnes kunst som bare ett menneske står bak (Becker 2008). Det er alltid et samarbeid mellom flere personer, mellom mange kompetanser og profesjoner, institusjoner og organisasjoner, som gjør kunsten tilgjengelig. I mange tilfeller er det best å tenke seg en kunstner som en som behersker vriene og komplekse produksjonsprosesser: Alle kan ha en kunstnerisk ide, men bare kunstneren vet hva som skal til for å bringe den helt frem til torgs. Det innebærer for eksempel å vite hvordan kunsten skal formes for å bli forstått og verdsatt i forhold til de rådende kunstuttrykk. Det innebærer å ha løpende kontakt med andre kunstnere, med kuratorer og redaktører, gallerister og samlere, og å kontrollere eller aktivt forme sin offentlige personae som «kunstner» i media. Når vi skal forstå hvordan den kunstneriske ytringsfriheten oppleves i praksis, må vi også studere den avhengigheten og de maktrelasjonene som utspiller seg i kunstfeltet. Når problemstillingen stilles slik, handler den om makt og kontroll over kunstproduksjonen. På ulike stadier kan det tenkes at kunstnere møter motstand eller motkrefter som er med på å forme kunstprosessen. I vurderingen av hvor god en kunstnerisk idé faktisk er, må kunstneren gjennomtenke resepsjonen og publikums antatte reaksjoner. Alternativt må man tro på seg selv, og i større eller mindre grad «være kompromissløs» og «stole på seg selv». Men for å kunne utgi på et anerkjent forlag eller stille ut i et etablert galleri, er det nødvendig for en kunstner å forholde seg til gallerienes redaksjonelle eller utstillingsmessige strategier. Innenfor den visuelle kunsten fremheves



stadig den makten som kuratorene i dag har, som koordinerende produsenter av kollektive utstillinger (Solhjell og Øien 2012). Kunstprosjekter formes i stadig større grad i samspill med gallerier og kuratorer, og bare sjelden er et kunstverk helt selvstendig utformet av kunstneren, alene. Hvorvidt dette oppleves som en form for begrensning i ytringsfriheten eller ikke, avhenger av i hvilken grad kunstneren i utgangspunktet anser sitt kunstprosjekt som noe som åpner for forhandling eller ikke. Det avhenger også av om kunstneren er i en posisjon hvor hun kan finne alternative arenaer. På 1990-tallet ble det for eksempel mer vanlig at kunstnere gikk sammen om å lage sine egne utstillingsplattformer, uavhengig av de etablerte galleriene. Forfattere har til sammenligning ganske stor kontroll over selve skrivesituasjonen, men er prisgitt et komplekst og sammensatt system for forlegging og formidling av litteratur. Ikke minst er det opphavsrettslige sider som det er viktig å forholde seg til, og som sikres gjennom bruk av såkalte normalkontrakter med forlagene (se Andreassen 2006). Også her er det små alternative forlag som gjerne representerer en åpning for mindre etablerte og yngre forfattere. Det er faktisk mange småforlag i Norge, men på det skjønnlitterære feltet dominerer fortsatt de store (Rønning og Slaatta 2012 og 2014, Thompson 2010). Et viktig spørsmål i dag er derfor om kunstnere og forfattere oftere opplever at de møter redaksjonell og kuratorisk motstand enn før, og om det er hensyn som tas i dag, som ikke på samme måte var aktuelle før. Dette er spesielt relevant for de forfatterne som fortsatt ønsker å publisere gjennom etablerte forlag, og som ikke ser at det å bruke digitale medier til selvpublisering gir en bedre ytringssituasjon. Undersøkelsen har ikke forsøkt å kartlegge utbredelsen av nye former for litteraturformidling. Den forsøker imidlertid å få rede på om det er skjedd endringer i de etiske vurderingene rundt kunstneriske ytringer, og om formidlere og distributører er blitt mer forsiktige enn før. Med nye distribusjonsformer og sosiale medier kommer også forfattere og kunstnere mer direkte i kontakt med et uensartet publikum enn før. Også her kan det tenkes at kunstnere i dag høster nye erfaringer som spiller inn på deres opplevelse av egen ytringsfrihet som kunstnere. Konkret følges spørsmål fra befolkningsundersøkelsen opp omkring erfaringer med trusler, følelser av usikkerhet og frykt for represalier, eller hatefulle ytringer.

Undersøkelsen har ikke registrert hvilke posisjoner i kunstfeltene det vurderes ut fra. Det kunne for eksempel tenkes at kunstnere som var godt etablerte, med stor offentlig anerkjennelse og kollegial bekreftelse på sitt kunstnerskap, hadde følelsen av stor frihet og få beskrankninger av den kunstneriske frihet. Selv om dette ville være en subjektivt sett riktig oppfattelse, er det nettopp slik Pierre Bourdieu tenker seg at det kan oppstå myter omkring kunstfeltenes autonomi, som ikke egentlig stemmer (Bourdieu 2000). Spesielt stemmer det dårlig for kunstnere med mindre anerkjennelse og symbolsk kapital. De opplever en helt annen situasjon, men er samtidig nødt til å akseptere spillet, og dermed indirekte

komme til å godta de rådende betingelsene for sin kunstneriske ytringsfrihet. Som enhver annen symbolsk kapital kan ytringsfrihet, siden den ikke er lik for alle, og ikke fullstendig juridisk beskyttet, være knyttet til den posisjonen man inntar i det kunstneriske feltet. Da snakker man kanskje likevel mer om den muligheten man ser og tar i en spesifikk situasjon, heller enn om en negativt definert rettighet. Rettigheten kan fortsatt prinsipielt eksistere for alle, men den risiko og eventuelle avkasting (positiv oppmerksomhet eller negativ fordømmelse) som følger av en kunstnerisk ytring vil variere. Vår undersøkelse har heller ikke gjort forsøk på å studere betydningen av den spesielle konkurransesituasjonen som kunstnere er utsatt for, og hvilken betydning dette får for opplevelser av kunstnerisk ytringsfrihet. I sin brede analyse av rekruttering og seleksjonsprosesser i kunstfeltene, viser Per Mangset (2004) hvordan det nødvendigvis må bli mange som støtes ut, og som ikke lykkes, når kunstnerne blir mange. Den talende tittelen *Mange er kalt, men få er utvalgt* bekrefter at situasjonen i Norge er den samme som i andre europeiske land, og at de mekanismer som spesielt Hans Abbing har studert når det gjelder rekruttering til kunstneryrker og den generelt elendige økonomiske og velferdspolitiske situasjonen som aksepteres blant kunstnerne i «prekariatet» finnes også her (Mangset 2004, Abbing 2002).

### Den kulturpolitiske kontekst

I den kulturpolitiske konteksten er det særlig to elementer som fremstår som problematisk: For det første muligheten for statlig og politisk innblanding i kunsten, det være seg fra myndigheter på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå (Kapferer 2008). For det andre fra politiske grupperinger og deres representanter, som for eksempel kan hevde at kunstneriske uttrykk strider mot deres krav på spesiell beskyttelse. I det første tilfellet er det nedfelt i norsk kulturpolitikk et prinsipp om såkalt «armlengdes avstand», som gjør at statlige myndigheter ikke får direkte avgjørelsesmyndighet på det kunstneriske skjønn som gjøres når offentlig støtte tildeles til kunstnere og kunstprosjekter (Dahl og Helseth 2006). Armlengde-prinsippet ligger bak opprettelsen av Norsk kulturråd, og når kulturrådet evalueres er det nettopp dets uavhengighet og evne til å opptre nøytralt og ryddig i forhold til Kulturdepartementet, som studeres nøye (Mangset 2013b og 2009).<sup>4</sup> Da den siste regjeringen tiltrådte, var det med et uttrykt ønske om å hindre former for instrumentalisering av kunsten, basert på kritikk mot at den forrige regjeringen angivelig hadde misbrukt sin politiske makt, blant annet da de inviterte kunstinstitusjoner til å bruke grunnlovsjubileet som utgangspunkt for repertoarvalg og planlegging av eventementer i 2014. En «frihetsreform» ble varslet, og gjennomgangen av Kulturrådet er et håndgripelig tegn på den nye regjeringens forsøk på å etablere en ny kulturpolitikk. Instrumentalisering-debatter sniker seg imidlertid inn overalt, for eksempel når private sponsorer oppfordres til å legge mer

4. Se *Gjennomgang av Norsk kulturråd*. Rapport til Kulturdepartementet, juni 2014.

pengen på bordet. Ved å kutte eksisterende statlig støtte og legge til rette for mer privat finansiering ved for eksempel skattelettelser, risikerer man at andre former for instrumentalisering oppstår. De fleste private sponsorer ser etter bestemte symbolske verdier og avkastninger i sine kulturelle investeringer. Det er ikke opplagt at kunstnere opplever slike finansieringsordninger som mindre førende enn statens. Riktignok finnes det private stiftelser og fond som drives etter mer samfunnsmessige mål, f.eks. Sparebankstiftelsen NOR og Fritt Ord. Men også de kan ha sine bestemte innretninger og prioriteringer som ikke nødvendigvis sammenfaller med det vi tenker som «full» kunstnerisk ytringsfrihet, i prinsipiell forstand (Mangset 2004 og 2013a).

Uansett, ytringsaspektet ved kunsten er viet større oppmerksomhet enn før, ikke minst i den siste store kulturpolitiske utredningen i Norge.<sup>5</sup> Her utvikles begrepet «ytringskultur» som en form for offentlighet som også rommer kunstneriske ytringer, der kunsten får en samfunnsmessig verdi nettopp som «ytringer». Denne måten å tilkjenne kunsten verdi på, står i motsetning til den verdifastsettelsen som kunsten får gjennom markedet, og som gjerne kritiseres for å være en uvedkommende, kommersiell verdifastsettelse i kunstfeltet selv. Den statlige kulturpolitikken på 1970-tallet ble gjerne sett som en form for motpolitikk som skulle stabilisere betingelsene for kunstproduksjon ved å demme opp eller kompensere for markedets virkninger. Den samme spenningen eksisterer i dag, men heller enn å se markedet som fremmed, oppfordrer dagens kulturpolitikk kunstnere i dag til å utnytte sitt potensiale mer i næringsøyemed.<sup>6</sup> Det gjelder også for lokale og regionale myndigheter, som med skiftende retoriske legitimeringer formulerer koblinger mellom «innovasjon», «regional utvikling» og «kultur». Implisitt i slike formuleringer kan det skjule seg nye, og mer subtile former for «instrumentalisering», som for eksempel når en utredning utsier om dagens kunst at den er mer «fleksibel» enn før, og dette brukes som generell legitimering på å endre ordninger rundt statlige stipendtildelinger.<sup>7</sup>

Den kulturpolitiske konteksten rommer også utviklingen av det flerkulturelle Norge, med den endrete kulturelle sammensetningen av publikum og kulturprodusenter som globaliseringen bringer med seg. Det medfører at nye grupper kan gjøre gjeldende krav på særskilt beskyttelse, og i flere tilfeller de senere årene er det oppstått situasjoner der respekt for religion, seksuell legning eller generell anstendighet og moral er benyttet i kritikk av kunstnerisk ytringsfrihet.

5. Kunstnerisk ytringsfrihet er ikke nevnt i den historiske gjennomgangen av norsk kulturpolitikk til Dahl og Helseth (2006), og det nye begrepet om ytringskultur er utviklet for anledningen i NOU 2013: 4 Kulturutredningen 2014, av det såkalte Enger-utvalget.

6. Se f.eks. *Tango for To. Samspill mellom kultur og næringsliv*, Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, 2001, St. meld. nr. 22 (2004–2005) *Kultur og næring*, Kultur- og Kyrkjedepartementet, og rapporten om kulturnæringen *Fra gründer til kulturbedrift* fra Regjeringen i 2012.

7. Se *Gjennomgang av Norsk kulturråd*, s. 51, og min kommentar i *Klassekampen* 10. september 2014, s. 24–25.

Det kan tenkes å medføre en generell tilstand av «politisk korrekthet» som også påvirker kunstneres følelse og opplevelse av sin kunstneriske frihet.

Den rettslige status, den kulturelle konteksten og de medieformidlete debattene, med de mange etikk-seminarene og offentlige samtaler som gjerne oppstår i kjølvannet av det som ofte kalles «omstridte» kunstneriske ytringer, danner en diskursiv bakgrunn for vår undersøkelse. 35 % av forfatterne og 27 % av de visuelle kunstnerne svarte ja på spørsmål om de i løpet av de siste to årene hadde deltatt i offentlige møter eller samtaler om forfatteres eller kunstneres ytringsfrihet. Jeg skal nå gå over til å rapportere konkrete resultater fra undersøkelsen. I metodekapittelet er det nærmere redegjort for hvordan utvalget og spørreskjemaet er blitt til. Den subjektivt, oppfattede situasjonen er uansett ikke den samme som den objektivt sett, riktige. Kunstnere kan bedrive selvsensur dersom de overdriver følelsen av å være truet, eller de kan undervurdere sin rettslige ubeskyttethet og føle seg tryggere på sin frihet enn de egentlig bør.

## Utvalgte spørsmål og svar i undersøkelsen

Spørsmålene i undersøkelsen var utformet med utgangspunkt i refleksjoner omkring ytringsfrihetens rettslige status for kunstneriske ytringer, og på bakgrunn av en teoretisk gjennomgang av dagens kunstsituasjon, med tanke på hva som kunne tenkes å påvirke og begrense kunstneres ytringsfrihet. Vurderinger av ytringsfrihetsproblematikk blant kunstnere kan tenkes å foregå på minst fire nivåer: For det første kan kunstnere betrakte en ytringsfrihetssituasjon for sin kunstnergruppe, og gjøre sine vurderinger av dens utsatthet, dens kvalitet, dens omfang, og dens mekanismer eller virkemåter. De innledende spørsmålene i undersøkelsen beveger seg på dette overordnede nivået, og er til dels de samme som man kan stille til befolkningen generelt. For det andre kan kunstnerne forholde seg til konkrete utfordringer som de kjenner fra sitt kunstfelt: Kunstnere har gjerne spesielle problemstillinger og utfordringer i sammenheng med ytringsfrihet, og det er viktig å avdekke om de har meninger som spesielt angår deres kunstnergruppe. Det kan være hendelser i nær fortid som har formet kunstneres syn på bestemte sammenhenger og mulige mekanismer i deres respektive kunstfelt. Det vil ventelig være en del variasjon mellom billedkunstnere og forfattere mht hvordan de opplever og oppfatter spørsmål eller påstander som handler om deres «yrkesgruppe». For det tredje kunstnere som har erfart sensur eller ytringsfrihetsproblematikk konkret, i deres eget arbeid. Så en god del spørsmål må stilles for rett og slett å kartlegge omfanget av dette. Til sist kan man stille spørsmål om hvordan de vurderer slike erfaringer (enten man har hatt dem selv eller ikke), og gjenta noen av de generelle spørsmålene man stilte innledningsvis i forhold til konkrete erfaringer de selv har gjort.

Undersøkelsen er designet som en monitoring som i prinsippet skal kunne gjentas om noen år, for om mulig å studere endring over tid. I tillegg følger en

interesse av mitt parallelle engasjement i forskningsprosjektet Kunst! Makt!, der vi sammenligner kunstfelt og kunstpraksis i et komparativt perspektiv mellom musikk, litteratur, scenekunst og visuell kunst. Der det er mulig vil det altså være interessant å sammenligne frekvensene mellom billedkunstnere og forfattere. Undersøkelsen ble besvart av 41 prosent av medlemmene i DnF (n=203) og 35,2 prosent av medlemmene i NBK (n=647). Blant annet på grunn av at man ikke kan kjenne til hvor representative de som svarer er, knytter det seg mest interesse til frekvensmålene i undersøkelsen. For nærmere diskusjon av metoden henvises til den felles metodedel i rapporten.

### Generelle oppfatninger og vurderinger av innskrenket ytringsfrihet

Generelt tyder svarene på at forfattere og kunstnere oppfatter og vurderer den kunstneriske ytringsfrihetens *status* nokså likt. Forfattere har imidlertid en noe sterkere forståelse av sin egen *rolle* i norsk offentlighet, og er noe mer bevisst mht *hva ytringsfrihet betyr* for dem, og hvilken rolle og posisjon de har i offentligheten, enn de visuelle kunstnerne. Så godt som alle forfatterne sier seg enige i at ytringsfrihet er en forutsetning for deres kunstneriske frihet, mens noe mindre, 85 prosent av de visuelle kunstnerne, sier det samme om koblingen mellom ytringsfrihet og egen, kunstneriske frihet. Generelt er det også slik at norske kunstnere generelt oppfatter at *ytringsfrihetens rettslige beskyttelse er god*, og de er tydeligere i sine prinsipielle holdninger enn befolkningen forøvrig. Spesielt er de samstemte mht at kunstnere ikke bør kunne sensureres av staten når de mottar offentlig økonomisk støtte, og de ser ingen fordeler mht ytringsfrihet ved at kunstorganisasjonene fratas innflytelse over stipendtildelingsprosesser. Få, men dog 7 prosent av de som svarte, sier at de svært eller ganske ofte erfarer at deres frihet til å ytre seg er innskrenket, og hele 26 prosent rapporterer at de *noen ganger* har erfart dette. Dette betyr at over 30 prosent av de norske kunstnerne som svarer på undersøkelsen har erfart at deres frihet til å ytre seg er innskrenket.

Dette er et nokså høyt tall: nesten 1 av 3 har noen ganger erfart at deres frihet til å ytre seg er innskrenket. Man kan innvende mot dette, at de som mener at de har innskrenket ytringsfrihet kan være overrepresentert i en undersøkelse som dette. Men bredden i svarene på andre spørsmål tyder ikke på at dette er tilfellet. Måten spørsmålet er stilt på åpner imidlertid for mange reservasjoner mht hva ordene betyr: For det første er det ikke helt entydig hva en «innskrenkning» er, og det er ganske sikkert forskjellig hvordan man definerer og forstår sitt kunstneriske «arbeid». Det er opplagt svært forskjellige hendelser som ligger til grunn for opplevelsen av innskrenkning. Som nevnt innledningsvis kan en kunstner oppleve en refusjon fra et forlag eller et galleri som en form for innskrenkning, uten at en juridisk fortolkning ville gi grunnlag for å vurdere hendelsen som en innskrenkning av ytringsfriheten i rettslig forstand. Men at en kunstner møter et

marked, der de som skal investere i å formidle kunst og litteratur ikke har plikt til å formidle alt, men må vurdere den økonomiske risikoen og muligheten for inntjening som knytter seg til den kunstneriske ytringen, *før* de offentliggjør eller stiller ut verket, er vel egentlig en anerkjent og ønsket innskrenkning av ytringsfriheten i vårt samfunn. De fleste vil derfor ikke anse dette som en innskrenkning av ytringsfriheten. Det er den samme praktiseringen av ytringsfrihet som gjelder mediene: Man kan si hva man vil (ytringsfrihet), men mediene har ikke plikt til å videreformidle det (redaksjonell ytringsfrihet). Vi har ikke grunnlag for å vurdere om noen av svarene i undersøkelsen er preget av en underliggende motstand mot markeds mekanismer og den sensur som følger av dette, men det kan altså heller ikke utelukkes at denne typen svar finnes.

Så mange som 18 prosent oppgir imidlertid senere i undersøkelsen at de har blitt «trakassert eller på annen måte hemmet» når de har opptrådt på vegne av spesielle grupper. Selv om spørsmålet ikke klart skiller mellom private og profesjonelle erfaringer, tyder det på at det knytter seg faktiske, personlige erfaringer til de vurderingene som gis. Likevel svarer 80 prosent i gjennomsnitt, og 87 prosent av de responderende forfatterne at norske forfatters og kunstners ytringsfrihet er meget eller ganske sterkt beskyttet i Norge i dag. Dette må regnes som høyt og kunne tolkes som at de erfaringene som det refereres til ikke er så alvorlige at det er den rettslige stillingen som er truet. Eller med andre ord; at hendelsene ikke gir grunnlag for, eller egner seg for, rettslig prøving. Men man kan spørre seg hvor realistisk denne oppfattelsen er, sett i lys av de hendelsene med kunst i offentligheten som ble nevnt ovenfor og den rettslige beskyttelsen i praksis, på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Spørsmålet som ble stilt, åpnet for en subjektiv vurdering, for eksempel sett i lys av situasjonen i andre land. Svarene gir inntrykk av at kunstnere i Norge forstår og tenker at de lever i en liberal og relativt velfungerende, rettsstat.

Vi ønsket også å vite hvordan kunstnere forstår ytringsfrihetens betingelser, ut fra påstander om hva som oppleves å innskrenke den. På spørsmål om hvilke eksterne faktorer som ble sett på som viktige utviklingstrekk og faktorer som «har innskrenket kunstnernes ytringsfrihet i dag», ble «den økte konkurransen om folks oppmerksomhet» (28 prosent) oftest nevnt. Påstanden om at økt fokus på copyright og merkevarebeskyttelse skulle kunne innskrenke ytringsfriheten ble bekreftet av 20 prosent. Svarene viser at det blant en del kunstnere er en forståelse av kunstens utsatthet i et sen-moderne mediasamfunn, hvor det å bli synlig og hørt stadig blir vanskeligere. Det kan sies å være en profesjonell bekymring som her kommer til uttrykk, som handler om kommersialisering og tiltakende kamp om kontroll over rettigheter i kultur- og kunstliv. Bekymringen deles ikke av mer enn rundt en fjerdedel, så sett fra flertallet av kunstnernes side er det ikke så tydelig at dette innskrenker ytringsfriheten.

De tre neste faktorene som ble referert til av mange i undersøkelsen, handler mer om den enkeltes ytring og ytringsvilkår. Det gjelder påstandene om at kunstneres ytringsfrihet er innskrenket av «særskilte gruppers krav om beskyttelse fra krenkende ytringer» og «veksten i trusler og hatefulle ytringer på internett», begge referert til med 27 prosent i gjennomsnitt. Den tredje påstanden om at fremveksten av politisk ekstremisme ble sett som et innskrenkende utviklingstrekk, ble referert til av 22 prosent. Til sammen gir bekreftelsene av disse tre påstandene et inntrykk av at rundt en fjerdedel av norske kunstnere deler den nederlandske kunstsosiologen Henri Beunders oppfatninger om hvordan kunstnerisk ytringsfrihet for tiden er innskrenket. Beunders analyserer situasjonen ut fra den tilspissede nederlandske erfaringen etter blant annet mordet på Theo van Gogh. Han vektlegger hvordan ulike grupper i økende grad står frem med krav om beskyttelse mot andres ytringer, ut fra prinsipper om toleranse og respekt overfor religion, etnisitet, kjønn, seksuell legning, eller andre kjennetegn og identitetsmarkører. For Beunders har denne utviklingen to uheldige sider: På den ene siden muligheten for at det vokser frem et ytringsklima av inflatorisk, politisk korrekthet der mobiliserte grupper markerer og fremmer sin egen sak ved å sensurere kunstneriske ytringer. På den andre siden, en økende vilje til «nulltoleranse» og aksept for at man kan ty til vold for å stoppe ytringer, og for eksempel true eller skade den som fremsetter en ytring som oppfattes som krenkende. Men i vår undersøkelse ble faktorene «utviklingen mot en flerkulturell befolkning» og «økt fokus på krenkelser av folks privatliv» bare sett som innskrenkende (i svært stor eller ganske stor grad) av 13 prosent. Så vi skal være forsiktige med å redusere fortolkningene av svarene her. Sett under ett er det kanskje viktigere å fremheve at det er varierte syn på hva som har skapt den situasjonen som kunstnerne «befinner seg i». Svarene tyder på at det ikke er den samme type hendelse, eller samme type situasjon kunstnerne refererer til, når de hevder at ytringsfriheten er innskrenket, og at årsakene oppfattes å være flere og sammensatte. Det er jo heller ikke klart hva den aktuelle kunstsituasjonen, objektivt sett, er i denne undersøkelsen. Svarene kan for eksempel være påvirket av mediebilder og bestemte hendelser i det norske eller internasjonale samfunnet, f.eks. knyttet til norsk krigføring i utlandet eller 22. juli, og derfor reflektere eksterne forhold og hendelser, utenfor kunstfeltet selv. Som mål på den kunstneriske ytringsfrihetens betingelser anno 2014 blir dette for utydelig, og vi må legge mer vekt på den enkelte kunstners konkrete erfaringer knyttet til begrensninger av ytringsfrihet i det kunstneriske arbeidet innenfor de norske kunstfeltene. Dette kommer vi nærmere inn på mot slutten av kapitlet.

### **Forståelser av den kunstneriske ytringsfrihetens betingelser**

I tillegg til å bekrefte eller avkrefte påstander om hva som innskrenker kunstnerisk ytringsfrihet, ønsket vi å måle kunstnernes vurderinger mht hvilke institusjonelle

endringer og kulturpolitiske hendelser som kunne tenkes å virke *positivt eller negativt* for kunstnerisk ytringsfrihet i Norge. Så mange som 31 prosent i gjennomsnitt, men bare 20 prosent av forfatterne mente her at et «faglig vurderingsutvalg for kunst, tilsvarende PFU» ville kunne ha en positiv betydning. Mer betydning, og her var kunstnerne nær unisont enige (92 prosent), ville det være at forfattere eller kunstnere «varsler og sier fra når ytringsfriheten er truet». En interessant forskjell kommer frem mellom visuelle kunstnere og forfattere når det gjelder vurderingen av det vi har kalt «portvaktfunksjonen». For å kunne utgi bøker går forfattere gjerne gjennom forlag, og redaktørene blir effektive «portvakter» til det litterære parnasset. Tilsvarende er gallerier og museer portvakter i det visuelle kunstfeltet. Vurderingen av portvaktens betydning for ytringsfriheten er altså forskjellig: så mange som 38 prosent av forfatterne mener at det ikke vil bety noe (eller også være negativt, 3 prosent), at forlag gir ut flere bøker, mens 83 prosent av de visuelle kunstnerne i undersøkelsen mener at de ser en positiv effekt av flere utstillinger (58 prosent av forfatterne er tilsvarende positive til at forlag utgir flere bøker)

Forskjellen må forklares både ut fra at seleksjonsprosessene i feltene er forskjellige. Gallerier og forlag har parallelle oppgaver i sine respektive kunstfelt, men arbeider også svært forskjellig, overfor ulike markeder og med ulike logikker for hvordan kunstnere rekrutteres og innlemmes i denne mer økonomiske og industrielle siden av kunstproduksjon og distribusjon. I forlaget vurderes manuskripter og forfattere antas og utgis på måter som gir forfattere og forlag en interesse i gjensidig anerkjennelse. Vokser forfatterskapet, vokser også forlagets betydning av å utgi det. Og har forlaget høy anerkjennelse for å velge gode forfattere, vil det være spesielt gjevt å gi ut på dette forlaget. Det samme kan sies å gjelde for en visuell kunstner, som kan tilhøre et galleri på mer eller mindre permanent basis. Men mens boka er tilgjengelig når den først er laget, og vil være forbundet både med forlagets og forfatterens posisjon i det litterære feltet, er den visuelle kunstnerens formidlingssituasjon mer sammensatt og kompleks. En utstilling er begrenset både i tid og sted, og må gjentas oftere. Det holder sjelden med ett galleri og en utstilling. Galleriet blir mer en agent som forvalter og selger kunstverkene og hjelper kunstneren til å delta i andre utstillinger og formidlingskontekster. Sagt på en enkel måte: Flere utstillinger betyr flere muligheter for en kunstner. Flere bøker betyr mer konkurranse for en forfatter. Det er også en forskjell i kunstøkonomisk forstand: Mens forlag har gode støtteordninger og allerede gir ut ganske mange bøker, sett i forhold til befolkningsstørrelsen, står visuelle kunstnere i en mer utsatt konkurransesituasjon overfor relativt få gallerier med smale eksponeringsarenaer (se Solhjell og Øien 2012). Medlemmene i de to forskjellige kunstnerorganisasjonene svarer med andre ord ut fra nokså forskjellige produksjonsbetingelser.



I et senere kontrollspørsmål spurte vi om de intervjuede de siste 5 årene hadde «opplevd å bli refusert/ignoreret av forlag/galleri», og svarene bekreftet at utvalgene var vesentlig forskjellige mht deres relasjon til deres respektive «portvakter». De visuelle kunstnerne rapporterte mye oftere at dette var skjedd med dem, enn forfatterne gjorde.

Så godt som alle, uansett kunstfelt, er imidlertid enige om den negative virkningen av innskrenkninger i «internettets åpenhet og tilgjengelighet», og uenige i at det skulle bli bedre for ytringsfriheten om det «stilles strengere krav for å motta offentlig støtte til forfattervirksomhet/kunstprosjekter». Likedan oppfattes det som entydig negativt om «antall faste litteratur- og kunstkritikere i norske nyhetsmedier reduseres». Snur vi på dette kan vi si at undersøkelsen bekrefter at kunstnerisk ytringsfrihet er sterkt betinget av tre faktorer:

- 1) At medier og internett generelt ikke sensureres.
- 2) At staten ikke stiller strengere krav enn i dag for å tildele offentlig støtte, og
- 3) At mediene opprettholder stillinger til fast ansatte litteratur- og kunstkritikere.

Svært interessant i forhold til dagens diskusjoner om organisering av Kulturrådet i fremtidens Norge er svarene på spørsmålet om «forfatter- og kunstnerorganisasjonenes innflytelse over statlige stipendfordelinger» bør endres. Bare 7 prosent av alle kunstnerne mener at dette kan ha en positiv betydning for deres ytringsfrihet. Man kan dermed sette opp en fjerde betingelse:

- 4) At forfatter- og kunstnerorganisasjonenes innflytelse på stipendfordelinger opprettholdes.

I rapporten «Gjennomgang av Norsk Kulturråd» ble det sommeren 2014 foreslått å overføre den faglige vurderingsinstansen som kunstnerorganisasjonene tidligere har hatt over tildeling av stipender, til Kulturrådet. En debatt oppsto hvorvidt dette var i tråd med prinsippet om «armlengdes avstand» i kulturpolitikken. Et springende punkt var om kunstnerorganisasjonenes fagfelleevaluering var å anse som uavhengig. Kunstnerorganisasjonene argumenterte for at deres fagfelleevaluering både var uavhengig, og representerte en form for maktspredning fra Kulturrådets økende kontroll over kunstfeltene. I budsjettforslaget i oktober ble det klart at den nåværende ordningen ville fortsette inntil videre, og at kunstnerorganisasjonene ble invitert til en dialog fremover om hvordan statens stipendtildelinger best kan forvaltes. Vår undersøkelse ble gjort i februar 2014, og lå i forkant av de politiske vurderingene. Ut fra våre tall kan vi si at beslutningen som fremgikk av årets kulturbudsjett, om at kunstnerorganisasjonenes stipendkomiteer skal beholdes, vil gi mange kunstnere følelse av styrket ytringsvern.

### Forståelser av tilstander og endringer i kunstfeltene

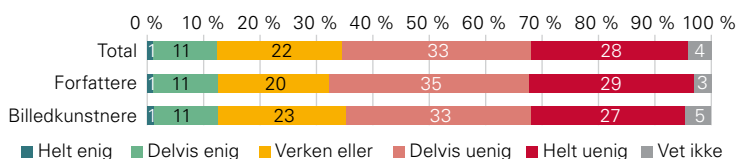
I den tredje delen av undersøkelsen var vi opptatt av å forstå hva som foregår konkret i kunstfeltene, og som kunne tenkes å ha direkte innvirkning på kunstnerens ytringssituasjon. Er det endringer i måten kunst og litteratur produseres på, som har endret kunstnerens makt og kontroll over ytringssituasjonen? Opptrer forlag og gallerier på andre måter enn før? Er kunstnerrollen styrket eller svekket? Og hvordan oppfattes mediene i denne sammenheng: Bidrar de til at kunstnere og kunstverk blir bedre sett, lest og forstått?

Det som måles i undersøkelsen er kunstnerens og forfatterens subjektive vurdering av endringer eller tilstander i de to kunstfeltene. Og noe er i ferd med å skje med kunstnerrollen og kunstnerens kontroll over sine ytringer. Mellom 35 og 40 prosent var for eksempel helt eller delvis enige i at forlag/gallerier var mer oppmerksomme enn tidligere overfor teksters/verks etiske problemstillinger og hensynet til andre. Men svarene kan tolkes både som uttrykk for at dette er av det gode, og av det onde. Sett for eksempel i lys av svarene tidligere om «særskilte gruppers krav om beskyttelse». En relativt stor andel (27 prosent) så dette som en innskrenkning av ytringsfriheten. Når forlag og gallerier ses som mer oppmerksomme på dette kan det både være fordi de beskytter kunstneren, og opptrer «profesjonelt» og i kunstnerens interesser, som at de forsterker tendenser til selvsensur. Svarene tyder generelt på at hverken visuelle kunstnere eller forfattere har en entydig negativ eller entydig positiv oppfatning av sine respektive «portvakter».

Derimot er oppfattelsen av internettets betydning nær unison, med over 80 % som bekrefter påstanden om at «internettet gjør at litteratur/kunst formidles og fortolkes i nye, uventede sammenhenger». At dette eller andre ting skulle føre til at kunstnere og forfattere oppfattet at kunst og litteratur blir «oftere mistolket og feilaktig kritisert enn før», blir ikke bekreftet. Like mange er enige som uenige i dette utsagnet. Konklusjonen blir at internettet oppleves som positivt for kunstnerisk ytringsfrihet, og at kunstnere er splittet i synet på hvorvidt man blir oftere mistolket og feilaktig kritisert enn før.

Større enighet er det om at forfatterens og kunstnerens stilling i samfunnet ikke er blitt styrket: Bare 12 prosent delte oppfatningen om at kunstnerens stilling i det norske samfunn er blitt styrket. Hva kan årsakene til dette være?

**Figur 6-1 Forfatteres/kunstneres stilling i samfunnet er blitt styrket (Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?)**



Subjektivt sett kan dette være en følelse som hver enkelt kunstner får når det blir flere kunstnere, og et større marked å konkurrere i. Som Per Mangset påpeker i sin analyse av kunstnerstudenter og kunstnerroller er kunstneryrkene også risikoryker som gir usikre utsikter til både jobb og inntekt;

[...] de byr på stor usikkerhet når det gjelder kunstnerisk anerkjennelse; og de representerer i høyere grad enn mange andre yrker en type eksistensiell risiko når det gjelder selveksponering (Mangset 2004, s. 200).

*Mange er kalt, men få er utvalgt* er den talende tittelen på rapporten, og Hans Abbings forskning om kunstnerøkonomi og kunstnerroller er en rød tråd i analysen (Abbing 2002). Men oppfattelsen av at kunstnerens stilling er svekket kan også være preget av at andre institusjoner i samfunnet har fått mer prestisje og makt. Den relative posisjonen til kunstnerne kan sies å ha blitt svekket av at vi i løpet av de siste 10 til 20 årene har hatt en samfunnsutvikling preget av en rivende teknologisk medieutvikling, økende globalisering og internasjonalisering, og et sterkere ideologisk og kunnskapsrelatert hegemoni for økonomisk basert legitimering og styring av samfunnet. For å ta det siste først: Den klassiske legitimeringen av kunstnerrollen i et autonomt kunstfelt, der kunstens legitimitet og kapital var koblet til en idé om «kunst, for kunstens skyld», er mer og mer fortrenget av en forståelse av at kunsten nå må leve aktivt i «det økonomiske», for eksempel ved en tilnærming mellom kunst og næring. Og den økende globaliseringen har ført til at det å være «norsk kunstner» ikke har samme kulturelle betydning som tidligere. Mer enn før konkurrerer og kommuniserer kunsten og kunstneren på et internasjonalt nivå, med en grunnantakelse om at kunst og litteratur er noe som overskrider det nasjonale. Dette vil i ulik grad være sant for forskjellige kunstnerskap og forfatterskap, og kunne skape vidt forskjellige opplevelser av at forfattere og kunstneres stilling i samfunnet er styrket eller svekket. Den teknologiske utviklingen har også medført at skillet mellom amatør og profesjonell må trekkes på nye måter, og har til en viss grad gjort at kunstnerens og forfatterens ytringer ikke er like unike og enestående som før. Det er flere som ytrer seg «kunstnerisk», og flere som selv publiserer sine dikt og essays, eller viser sine kunstverk på Facebook og Youtube.

I denne situasjonen kunne man tenke seg at det å motta støtte fra det offentlige eller det å gjøre oppdrag for staten, for eksempel slik de visuelle kunstnerne ofte gjør når de arbeider med utsmykningsoppdrag gjennom KORO, kunne oppleves som en form for instrumentalisering og ytterligere svekkelse av kunstnerens makt og kontroll, denne gangen overfor det politiske feltet. Men de svarene vi fikk på de spørsmålene vi spesifikt stilte på dette området, viste at offentlige oppdrag ikke ble ansett som spesielt problematisk av de visuelle kunstnerne, i forhold til kunstnerisk ytringsfrihet. Slik KORO forvaltes i dag er det altså ikke belegg for å si at kunstnere opplever statlige utsmykningsoppdrag som utidig instrumentalisering, eller som en innskrenkning av deres ytringsfrihet.

### Den politiske konteksten

Vi var også ute etter å se om *politiske saksfelt* spilte inn på ytringssituasjonen. Her var kunstnerne stort sett avvisende til at for eksempel norsk militær deltakelse i internasjonale konflikter, og til at overvåking fra norsk og utenlandsk etterretning virket inn på ytringsfriheten. Heller ikke ble hendelsene den 22. juli, 2011, eller «hatefulle ytringer på sosiale medier og internett» sett som et større problem for den kunstneriske ytringsfriheten. Det som derimot *ble* sett på som viktig av over 30 prosent, var «føringene i statens kulturpolitikk» og «politisk korrekthet i offentligheten». Dette er ganske klare indikasjoner på at det som mest av alt tenkes å angå kunstnerisk ytringsfrihet i det politiske, enten er kulturpolitikken, som kan tenkes både å gi økonomisk fundament og mer eller mindre symbolsk anerkjennelse til kunstnere, eller de reaksjonene som opptrer rundt et kunstverk, og som kan tolkes som uttrykk for politisk korrekthet. Altså former for forsiktighet eller kritikk som rettes mot kunsten fordi den utfordrer eller provoserer noe i den norske offentligheten eller kulturen.

Og når hensyn skal tas i kunstnerens individuelle arbeid, er det først og fremst hensyn som gjelder det å «fremstille mennesker på måter som kan forstås som diskriminerende eller nedverdiggende» som tas. Så mange som 46 prosent vil ta noe hensyn til å unngå «å støte menneskers religiøse holdninger», mens hensyn til at tekster eller verk blir oppfattet som «uanstendige» eller «provoserende» ble mye sjeldnere bekreftet. Så paradoksalt nok viser undersøkelsen at det foreligger vilje til selvsensur og forsiktighet som ligger tett opp til de virkningene man aner av «politisk korrekthet». Men det går kanskje en fin grense her, som kunstnere nettopp forsøker å finne.

Flere spørsmål i undersøkelsen relaterte til hendelsene 22. juli 2011. I følge ett av spørsmålene opplever «bare» 16 prosent av kunstnerne at 22. juli hadde endret deres «syn på litteraturens/kunstens rolle i samfunnet». 14 prosent er enige i at 22. juli har endret dem som forfatter/kunstner. Større tilslutning får påstanden om at kunstnere må være engasjerte (79 prosent). Dagens kunstnerrolle synes å være preget av et større politisk engasjement enn den klassiske verdien om «kunst for kunstens skyld» tilsier. Det er en kunsthistorisk interessant motsetning mellom den engasjerte og den desinteresserte kunsten, og kritikken mot den eksplisitt politiske kunsten er ofte at den svekker kunstens autonomi, og fremstår som dominert av politiske logikker som egentlig er kunsten fremmed. Men kanskje er vi inne i en tid, der konflikter og kriser i samfunnet trenger seg mer på, og gjør både politikken og økonomien mer synlig, som de egentlige kreftene i samfunnsutviklingen. I denne situasjonen gjenoppstår verdien av engasjement også for den enkelte, ikke bare for kunstnere. Svaret vi fikk viste at den engasjerte kunstneren – heller enn den disinteresserte – er den kunstnerne selv foretrekker.

Interessant nok fikk påstanden «Publikum har ofte for lite toleranse overfor litteratur/kunstverk de ikke forstår» stor tilslutning (81 prosent). I lys av dette er det interessant at «bare» 27 prosent likevel mener at det de publiserer eller stiller ut ofte ikke blir «forstått på riktig måte». Generelt tenker man at intoleransen er stor, men konkrete erfaringer tilsier ikke at det skjer med en selv så veldig ofte. Slike forskjeller i bekymringer opptrer gjerne i kvantitative undersøkelser, og reflekterer at man vurderer situasjoner generelt som alvorlige (for alle, men egentlig forstått som «alle andre»), og derfor ikke like alvorlig for en selv, siden man tiltror seg selv større innsikt og kontroll.

Videre kvalitative undersøkelser må til for å få større innsikt i sammenhenger mellom generelt og faktisk, politisk engasjement i dagens kunst. Det er vanskelig å si noe ut fra undersøkelsen om hvordan opptatthet av samfunnsmessige tema, som «miljø- og klimautfordringen», eller «norsk deltakelse i militære operasjoner», «økonomisk liberalisme», eller «fredelig sameksistens», samvarierer med de øvrige spørsmålene. Hyppigst ble «fredelig sameksistens» og «menneskerettigheter og demokrati» nevnt som tema de var opptatt av, i «sitt arbeid» vel og merke. Ser man på de faktiske initiativ som kunstnere engasjerer seg i for tiden, fremstår miljøengasjementet som det viktigste. Vår undersøkelse tyder mer på at det er de langsiktige prioriteringene av fredsarbeid, menneskerettigheter og demokrati i det norske samfunnet som setter spor, også i kunsten.

Vi undersøkte også holdninger til konkrete påstander om det vi antok kunne være kunstsosiologiske og kulturpolitiske tilstander, som virker inn på en forfatters og kunstners oppfattelse av ytringsfrihet. Spørsmålene gjaldt for eksempel om anmelderens makt, om bredde og mangfold, om Kulturrådets rolle, om mediens rolle generelt, og om utbredelsen av «politisk korrekthet» i samfunnet. Både på spørsmålet om anmeldernes makt og om betydningen av bredde, var oppfattelsene forskjellige mellom forfattere og kunstnere.

Svært få visuelle kunstnere er for eksempel enige i påstanden om at «det er for mange utstillinger/det gis ut for mange bøker i Norge», mens hele 34 prosent av forfatterne faktisk mener dette. De ulike feltlogikkene og støtteordningene kan igjen bidra til å forklare forskjellene. Tilsvarende var så godt som ingen forfattere enige i at «Kulturrådets støtteordninger fører til at litteratur/kunst sensureres», mens 21 prosent av de visuelle kunstnerne mente at dette var tilfellet. Mens avslagsprosenten er stor for kunstnere som søker prosjektstøtte via Kulturrådet, blir skjønnlitterære forfattere bare unntaksvis avvist (nullet) i dagens innkjøpsordning.

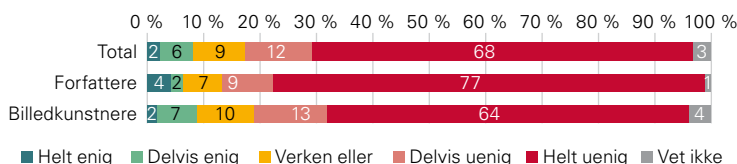
Kunstnerens svar på spørsmålene i denne delen av undersøkelsen bekrefter ellers antakelsen om at de opplever en relativ svekkelse av kunstens og kunstnerens makt. Ganske mange (40 prosent) er for eksempel enige i at «hastigheten i dagens kunstverden gjør at ingenting gjør inntrykk, og at mediens omtale og formidling av litteratur og kunst var blitt «mindre viktig enn før» (41

prosent, men 53 prosent av forfatterne). Samtidig ser hele 31 prosent det slik at «litteraturens/kunstens muligheter er større i dag, enn tidligere.» Avmakt og mulighetsutvidelser kan tydeligvis gå hånd i hånd.

Når det gjelder «politisk korrekthet», som vi spurte om i den generelle delen av undersøkelsen, avstedkommer det likedan en viss bekreftelse. Opp mot 60 prosent sier seg helt eller delvis enige i påstanden om at «samfunnet er preget av økende politisk korrekthet». Men aller størst tilslutning får de to avsluttede påstandene i undersøkelsen: Den første om kvinnelige versus mannlige kunstnere. Et stort flertall (80 prosent) mener at kvinnelige kunstnere i større grad blir «oversett enn mannlige kunstnere». Debatter går om forskjeller mellom kvinner og menn i alle former for kulturproduksjon, spesielt når det gjelder anerkjennelse og oppmerksomhet, seleksjon og mulighet til å slippe til. Her er altså bekræftelsen på at kunstnere selv mener det er en systematisk favorisering av menn i det norske kunstlivet.

Den andre påstanden som kunstnerne nesten unisont er enige om, handler om virkningen av økonomisk støtte: Så godt som ingen kunstnere i vår undersøkelse mener at det å motta økonomisk støtte svekker deres kunstneriske ytringsfrihet. Den faren som skulle oppstå av manglende armlengdes avstand i statlige stipendtildelinger eller andre former for finansiering av kunst, synes med andre ord ikke å bli sett som reell av kunstnerne selv.

**Figur 6-2 Økonomisk støtte (stipender, mm) svekker forfatteres/kunstneres ytringsfrihet (Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?)**



### Konkrete opplevelser av innskrenket ytringsfrihet

En ting er å spørre om generelle vurderinger og påstander om kunstnerisk ytringsfrihet. Noe annet er å spørre om hva den enkelte har opplevd. I hvilken grad har respondentene erfart sensur og konkret fått sin kunstneriske ytringsfrihet innskrenket? Følgende spørsmål ble stilt:

Har du i ditt arbeid opplevd noe av det følgende?

- Det ble stilt spørsmål om teksten/verket tok tilbørlig hensyn til virkelige personers liv
- Det ble stilt spørsmål ved tekstens/verkets etiske sider
- Kritikere ga uttrykk for at bestemte deler av teksten/verket burde vært endret

- Noen blant publikum reagerte med krav om at teksten/verket ble endret
- Redaktør/Kurator ønsket å endre problematiske sider ved teksten/verket
- Advokater tok kontakt for å be deg endre teksten/verket
- Du har fått brev eller e-post med truende innhold
- Nei, ingen av disse

Resultatene viste at forfattere og kunstnere hadde ganske forskjellige oppfatninger og erfaringer:

På spørsmål om de hadde opplevd at det ble stilt spørsmål om «teksten/verket tok tilbørlig hensyn til virkelige personers liv» svarte forfatterne oftere «ja» (26 prosent forfattere, 11 prosent visuelle kunstnere) enn de visuelle kunstnerne. 1 av 4 forfattere har altså i følge undersøkelsen opplevd denne form for sensur, noe som er en ganske høy andel. På spørsmålet om «det ble stilt spørsmål ved tekstens/verkets etiske sider», svarte på samme vis 24 prosent av forfattere mot 17 prosent visuelle kunstnere «ja» på dette. Svarene reflekterer sannsynligvis den rutinemessige og institusjonaliserte rollen til forlagsredaktøren, som ikke finner sin motsats i kunstens verden. Hele 29 prosent av forfatterne, og bare 11 prosent av de visuelle kunstnerne, har opplevd at «kritikere har gitt uttrykk for at bestemte deler av teksten/verket burde vært endret». Dette er en svarfordeling som indikerer at kritikkens omfang og kvalitet er forskjellige i de to feltene. Litteraturkritikken er mer omfattende, og generelt skarpere og mer konkret og intern, mens kritikk innenfor visuell kunst fortsatt har et allmenndannende opplysningsideal der man forsøker å forklare kunsten, heller enn å kritisere den (Skjelderup 2013). Svært få har noen gang opplevd å bli kontaktet av advokater, og bare noen få visuelle kunstnere rapporterer (6 prosent) å ha fått «brev eller epost med truende innhold».

En betydelig andel (67 prosent) har imidlertid deltatt i offentlige møter og debatter om forfatteres/kunstneres ytringsfrihet de siste to årene, men langt de fleste (76 prosent) verken skriver eller opptre i norske redaksjonelle medier «på vegne av spesielle grupper». Det er med andre ord en liten andel av dagens kunstnere som aktivt tar del i offentligheten med annet en sin egen kunst. I lys av dette er det faktisk mange – hele 1 av 5 – som har opplevd å bli trakassert eller hemmet når de har opptrådt på vegne av spesielle grupper. Dette er et interessant funn som det er vanskelig å tolke: Det er en indikasjon på at kunstnere opplever å bli «mobbet» i den norske offentligheten. Det kan tyde på at kunstnere kanskje opplever dette spesielt. Men det kan også være at den norske offentligheten er spesiell, i den forstand at mange opplever å bli trakassert og hemmet, uansett om man er kunstner eller ikke. Dette er spørsmål vi må gå videre med, i kvalitative intervjuer og observasjoner av konkrete ytringssituasjoner.

## Avslutning

Undersøkelsen er rettet mot de som arbeider med å skape og formidle kunstneriske uttrykk og ytringer til daglig. Vi var først og fremst opptatt av hvordan den kunstneriske siden ble oppfattet, men spurte også om mer tradisjonell ytringsfrihet: Flere av våre spørsmål bekrefter at kunstnere forstår at de har en «posisjon som forfatter/kunstner» som gir «fordeler når det gjelder å komme til orde i norske medier». Spesielt forfattere (67 prosent) bekrefter dette, og 34 prosent av de visuelle kunstnerne. Og 56 prosent av forfatterne (mot 37 prosent av de visuelle kunstnerne) oppfatter det slik at de har et «særlig ansvar for å ytre seg på vegne av svake grupper i samfunnet». Vi har altså å gjøre med en profesjon som oppfatter sin rolle og identitet i relasjon til en idé om en offentlighet, der deres ytringer skal spille med. Dette klinger godt opp mot nyere kulturpolitisk tenkning rundt begrepet «ytringskultur», som særlig ble beskrevet i Enger-utvalgets utredning (NOU 2013: 14) om kulturpolitikken fremover. Det er samtidig en sannsynlig indikasjon på at kunsten og kunstnerrollen er i endring, og at ytringsperspektivet innebærer – eller inviterer til – en tydeligere kobling mellom kunst og politikk i tiden fremover. Nye kunstneriske strategier og legitimeringer av kunstnerrollen utvikles, som når undervisning og kunstteori fremhever kunstens virkninger i det offentlige, som former for utforskninger og utprøving av nye mediers og kunstformers erkjennelsesmuligheter i et stadig mer komplekst mediasamfunn. Her mangler det ikke på ytringer, men det å bli sett og hørt er knappe goder.

Undersøkelsen bekrefter at kunstnere har tillit til den juridiske beskyttelsen av kunstnerisk ytringsfrihet, men at offentligheten ikke alltid ivaretar kunstnere og kunsten på måter som føles betryggende. Undersøkelsen gir klare indikasjoner på at en andel kunstnere opplever ytringssituasjoner som er problematiske, og at det er en andel norske kunstnere som har konkrete erfaringer med former for sensur. De kulturpolitiske føringene og den statlige finansieringen og anerkjennelsen av kunsten anses i denne sammenheng som viktige og positive, men også som akilleshæler, som dersom de svekkes, kan påvirke situasjonen for kunstnerisk ytringsfrihet i Norge.

Overfor det politiske fremstår den engasjerte kunstneren som et sterkere ideal enn den desinteresserte kunstneren, men det er i følge undersøkelsen ikke de mest aktuelle og partipolitiserte temaene (for eksempel norsk deltakelse i internasjonale konflikter eller Europeisk integrasjon), men de langsiktige (menneskerettigheter og fredsarbeid), som flest kunstnere er opptatt av, i sitt arbeid. Som en potensiell avant-garde fremstår uansett kunstnerne i undersøkelsen som svært forskjellige og mangeartede, og det er ingen grunn til å tro at ytringssituasjonen for norske kunstnere er generelt truet, eller at den har redusert mangfold eller begrenset konkrete ytringer i særlig grad. Inntrykket er også at det er offentligheten og ytringskulturen *rundt* kunsten, og ikke kunsten og ytringen i seg selv, som anses som mest problematisk. Det er ikke er den



kunstneriske ytringsfriheten i seg selv, som oppfattes som begrenset, men konsekvensene av å ytre seg, som av *noen* kunstnere oppleves som mer problematiske enn før.

Det ville være svært interessant å følge opp disse undersøkelsene. Vi trenger mer forskning omkring kunstneriske ytringer, om pågående endringer i legitimering av kunst, og kunstneres selvforståelser og tolkninger av kunstnerrollen. Mye vil komme ut av utvalgte intervjuer med både forfattere og visuelle kunstnere om deres spesifikke opplevelser og oppfatninger av den rådende ytringssituasjon. Det ville også være svært interessant å bruke mange av de samme spørsmålene vi her har stilt til kunstnere, i en undersøkelse om oppfatninger av kunstnerisk frihet blant lekfolk, kritikere og andre kulturarbeidere med ansvar og oppgaver i de respektive kunstfeltene. Det er i det minste åpnet opp for interessante spørsmål, og resultatene i denne undersøkelsen gir et rikt grunnlag for å gå videre med mer forskning.

## Referanser

- Abbing, H. (2002) *Why are Artists Poor. The Exceptional Economy of the Arts*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Andreassen, T. (2006) *Bok-Norge. En litteratursosiologisk oversikt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Becker, H. (2008) *Art Worlds*. 25th Anniversary Edition, updated and expanded. Berkeley: University of California Press
- Beunders, H. (2008). The End of Arrogance, the Advent of Persuasion: Public Art in a Multicultural Society. I: J. Kapferer (red) *The State and the Arts*. New York: Berghahn Books
- Bezanson, R. P. (2009). *Art and freedom of Speech*. Urbana: University of Illinois Press
- Bourdieu, P. (2000) *Konstens Regler*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlagt  
gjelder rekruttering til kunstneryrker og kanismer som spesielt Hans Abbing har studert når det gjelder rekruttering og økonso
- Dahl, H. F. og Helseth, T. (2006) *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814 – 2014*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eggen, K. (2002) *Ytringsfrihet. Vernet om ytringsfriheten i norsk rett*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Habermas, J. (1971) *Borgerlig Offentlighet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Heinich, N. (1996) *Être artiste*. Paris: Klincksieck

- Hempel, H. (1991). *Die Freiheit der Kunst. Eine Darstellung des schweizerischen, deutschen und amerikanischen Rechts*. Dr. avhandling, Band 101 Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zürich: Schultheess Polygraphischer Verlag
- Kapferer, J. (2008) (red) *The State and the Arts*. New York: Berghahn Books
- Mangset, P. (2013a) *Kunst og makt. En foreløpig kunnskapsoversikt*. TF-rapport nr. 313. Bø: Telemarkforskning
- Mangset, P. (2013b) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. TF-rapport nr. 314. Bø: Telemarkforskning.
- Mangset, P. (2009) «The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach». I M. Pyykkönen, N. Simanainen, S. Sokka, (red.): *What about cultural policy. Interdisciplinary perspectives on culture and politics*. Helsinki: Minerca Kustannus.
- Mangset, P. (2004) «*Mange er kalt, men få er utvalgt*». *Kunstnerroller i endring*. TF-rapport 215, Bø: Telemarkforskning
- NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted*». *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Statens Forvaltningstjeneste
- NOU 2013: 14 *Kulturutredningen 2014*. Statens Forvaltningstjeneste
- Rushton, M. 2010. Cultural Diversity and Funding of the Arts: A View from Cultural Economics, i *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 33:2. pp. 85–97
- Rushton, M. 2000. Public Funding of Controversial Art, i *Journal of Cultural Economics* 24: 267–282
- Rønning, H. og Slaatta, T. (2012) *Størrelse, strukturer og styrkeforhold i norsk forlagsbransje*. Rapport til NFFO 2012. Oslo: NFFO (tilgjengelig på www.nffo.)
- Rønning, H. og Slaatta, T. (2014) Makt og endring i den litterære institusjon. I J. K. Smidt, T. Vold og K. Oterholm (red.) *Litteratursosiologisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjelderup, Ida (2013) *Fornuft, følelser og flerstemmighet*. Masteravhandling i Retorikk og språklig kommunikasjon, ILN, UiO.
- Solhjell, S. og Øien, J. (2012) *Det norske kunstfeltet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Thompson, J. B. (2010) *Merchants of Culture. The Publishing Business in the Twenty- First Century*. Cambridge: Polity Press

## Kapittel 7: Ytringsfriheten og den offentlige debatten

*Karoline Andrea Ihlebæk*

Et velfungerende demokrati er avhengig av et levende offentlig ordskifte der ytringer møtes med motytringer. De redaksjonelle mediene har tradisjonelt sett hatt en viktig demokratisk funksjon som arena for den offentlige debatt. I *Vær Varsomplakaten* punkt 1.2. står det at «Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.» Digitaliseringen har endret de redaksjonelle medienes dominerende posisjon som debattarena og rolle som portvoktere. Nye digitale debattfora, som sosiale medier og blogger, har gjort det vesentlig lettere for folk å bruke ytringsfriheten sin uten å gå gjennom redaksjonenes kontroll. Denne utviklingen er positiv for ytringsmangfoldet i samfunnet. Men når terskelen senkes og alle i prinsippet kan ytre seg offentlig, oppstår det også nye og nødvendige diskusjoner når det gjelder hva som anses som akseptable og uakseptable ytringer i de offentlige rom og hvordan redaktøransvaret håndheves. Diskusjonen om ytringsfrihetens grenser må forstås i lys av både juridiske og etiske rammer (Rønning, 2013). Der jussen har lover for ytringsfrihetens grenser, er de etiske rammene knyttet til moral, ytringsansvar og normative forståelser av hva som utgjør en debattkultur.

I denne artikkelen har 12 sjefredaktører og 12 debattredaktører/kulturredaktører fra pressen, samt kringkastingssjefen, nyhetsdirektøren, redaksjonsjefen for debatt og magasin- og debattredaktøren i NRK blitt spurt om deres refleksjoner rundt den offentlige debatt anno 2014. I intervjuene har redaktørene blitt stilt spørsmål om debattsatsningen i deres redaksjon, hva som er de vanskelige debattene og hvordan de utøver redaksjonell kontroll.

## Portene åpnes

Ifølge Martin Eide (2000) kan redaktørrollen beskrives slik:

En redaktør er som en portner for den offentlige samtale. En redaktør er en forvalter av normer for en offentlig meningsutveksling. En redaktør kan borge for at meninger kommer til offentlig uttrykk, også om den som ytrer seg forblir anonym. Redaktørrollen er en formidlerrolle, redaktøren en mellommann. Slik kan et historisk ideal for en redaktørrolle uttrykkes (s.18).

Som sitatet belyser har redaktøren historisk sett hatt et ansvar for det redaksjonelle innholdet, ved å velge ut, redigere og kvalitetssikre informasjon før den har gått ut til publikum. Denne formen for makt omtales ofte som redaktørens portvaktfunksjon (Shoemaker og Vos, 2009; Ihlebæk og Krumsvik, 2013; Ihlebæk, 2014). Portvaktrollen innebærer altså en form for kontroll over hva slags informasjon som blir til nyheter og over hvem som får ytre seg om hva i den medierte offentligheten (Bruns 2005, 2008).

Redaktørens rolle som portvakt overfor den offentlige debatt har vært (og er) særlig hensiktsmessig av to hovedgrunner: å begrense mengde meningsytringer og å kvalitetssikre innholdet i bidragene. På papir, TV og radio har det vært nødvendig å avgrense og tilpasse informasjonen innenfor definerte rammer, for eksempel hvor mange debattinnlegg man får plass til innenfor debattseksjonen i papiravisen eller hvor mange debatt deltakere man ønsker i et debattprogram. Denne begrunnelsen har i stor grad blitt opphevet på internett, der terskelen for å delta har blitt senket radikalt. Som Jane Singer (2006) konstaterer:

The Internet defies the whole notion of a «gate» and challenges the idea that journalists (or any one else) can or should limit what passes through it (s. 265).

Flere anser endringen i medienes portvaktmakt som en nødvendig og positiv utvikling fordi det har åpnet opp for en mer demokratisk og mangfoldig offentlighet. Forfatteren av *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age* (2004), Benjamin R. Barber, argumenterer for at internett tilbyr nettopp «vanlige» borgere og ikke kun elitene, muligheten til å delta på nye måter, noe som kan være positivt for demokratiet:

The Net offers a useful alternative to elite mass communication in that it permits ordinary citizens to communicate directly around the world without mediation of elites, whether they are editors filtering information or broadcasters shaping information or facilitators moderating conversation (s. 42).

Barber (2004) påpeker at ved å utfordre etablerte hierarkier for meningsutveksling og offentlig debatt, kan internett fungere som «instruments of strong democracy» der økt deltakelse fra samfunnets borgere står i sentrum (s. 42). Men han advarer også mot hva som kan skje når portvaktfunksjonen svekkes og ytringer og informasjon spres ufiltrert og ukontrollert. Han skriver:

Mediators and gatekeepers, whether we call them editors, teachers, pastors, novelists, journalists, or philosophers, all help us to make sense of the world: In a democracy, they are brought under democratic controls and are accountable to those they guide. Either we can select and replace them, or we can accept and reject their guidance at will: It is never compulsory. But to think democracy is better served by eliminating mediators it to opt not for liberty, but for anarchy and the fertile ground it proffers to the true manipulators (Barber 2004, s. 44).

Barber sitt poeng er altså at selv om internett senker terskelen for å delta og endrer behovet for portvoktere, så er det fortsatt ønskelig og nødvendig for å bevare et velfungerende demokrati at noen fungerer som kvalitetssikrere ut mot offentligheten. De redaksjonelle mediene presenterer nettopp en slik funksjon. Gjennom det etiske og det juridiske redaktøransvaret holdes redaktøren ansvarlig for innholdet som publiseres (Bing, 2008; Manshaus, 2005). Det legger føringer når det gjelder hvordan de redaksjonelle mediene håndterer den offentlige debatt, noe som skiller dem fra f.eks. sosiale medier som Facebook og Twitter (Ihlebak, 2014). Mange har også påpekt hvordan deltakere i den digitale offentligheten i mye større grad selv fungerer som «gatewatchers» gjennom å dele og kommentere innhold (Bruns, 2005, 2008). Denne formen for kontroll innebærer et mer nedenfra–opp perspektiv. Publikum har *makt til* å delta og dele innhold de synes er interessant, i motsetning til at mediene har *makt over* hvem som får delta (Ihlebak, 2014).

## Redaksjonell håndtering av den offentlige debatt

I det følgende skal vi se hvordan norske sjefredaktører og debattredaktører reflekterer rundt den norske offentligheten anno 2014, og hvordan de forvalter sitt redaksjonelle ansvar som arena for den offentlige samtale. 12 sjefredaktører og 12 debattredaktører/kulturredaktører fra pressen, samt kringkastingssjefen, nyhetsdirektøren, redaksjonsjef for debatt samt magasin- og debattredaktøren i NRK<sup>1</sup> har blitt stilt inngående spørsmål om hvordan de tilrettelegger for en mangfoldig offentlig debatt, hva som er de vanskelige debattene og hvordan

---

1. *Debattredaktører/kulturredaktører*: Øyvind Solstad, VG; Erik Tornes, Aftenposten; Geir Ramnefjell, Dagbladet; Hilde Sandvik, Bergens Tidende; Johannes Morken, Vårt Land; Odd Myklebust, Drammens Tidende; Pernille Huseby, Nationen; Silje Solstad, Nordlys; Øystein Bart-Heyerdal, Nordlys; Solveig G. Sandelson, Stavanger Aftenblad; Stian Bromark, Dagsavisen; Tollef Mjaugedal, Klassekampen. *Sjefredaktører*: Helge Simonnes, Vårt Land; John Arne Markussen, Dagbladet; Lars Helle, Stavanger Aftenblad; Torry Pedersen, VG; Vebjørn Selbekk, Dagen; Anders Oppdahl, Nordlys; Bjørgulv Braanen, Klassekampen; Eivind Ljøstad, Færdrelandsvennen; Espen Egil Hansen, Aftenposten; Gard Steiro, BT; Jan- Eirik Hanssen, Nordlands Avis; Kaia Storvik, Dagsavisen. I NRK: Thor Gjermund Eriksen, Per Arne Kalbakken, Kyrre Nakkim og Halvor Finess Tretvoll.

redaksjonelle kontroll utøves.<sup>2</sup> Intervjuene har blitt transkribert og analysert i programmet *HyperResearch*, og alle sitatene er godkjent av intervjuobjektene.

### Debatt som strategisk satsningsområde

Å fungere som en arena for offentlig debatt har alltid vært en av nyhetsmedienes kjernefunksjoner i tillegg til den journalistiske produksjonen (se Larsen og Ihlebæk, Kapittel 5). I intervjuene uttrykkes det derimot at debattsjangeren har blitt et enda viktigere satsningsområde i den digitale tidsalder. Redaktørene gir et sterkt inntrykk av at de anser det som helt prekäert å være gode på debatt for å sette dagsorden, noe som kommer tydelig frem i følgende sitater:

Vi bruker en forholdsvis stor andel av ressursene våre på ren debatt, og vi lager også journalistikk på det. Du ser det på plasseringen i avisen vår, der ligger debatt helt, helt framme. *Nye Meninger* er jo det store grepet vi har tatt i løpet av min tid som handler om å fremme samfunnsdebatten utover det som vi driver med til vanlig. Jeg har et evalueringsord som er «Dagsordenavisen», i stedet for Dagsavisen, som handler om at det er helt nødvendig for oss å sette dagsorden i samfunnsdebatten mye bredere enn blant våre egne lesere for at vi skal være en viktig avis (tidligere sjefredaktør, Dagsavisen).

Jeg har vært redaktør i Vårt Land siden 1991. Den gangen hadde ikke debattstoffet noen høy status, det var noe som vi pliktskyldig måtte ha med. Nå er dette blitt snudd på hodet. Vi opplever det som veldig spennende og kunne lage journalistikk inn i dette landskapet. Det er utrolig mange glupe folk i vår leserkrets. Min grunnleggende holdning er at det er langt flere enn journalister og redaktører som er smarte, og det tror jeg vi kan utnytte ganske sterkt hvis vi har en ydmyk holdning om at det er andre som kan bidra (Sjefredaktør, Vårt Land).

Økt satsning på debatt henger i stor grad sammen med overgangen til digitale plattformer, som åpner opp for nye former for deltakelse og distribusjon. Flere avisredaktører påpeker at papiravisen som debattarena har mistet forrang fordi debattanter selv ønsker at deres innlegg skal legges ut på nett, slik at det kan spres og diskuteres videre i sosiale medier eller i kommentarfelt:

Papirdebatt betyr mindre og mindre. Vi ser det jo, folk som skriver kronikker og sånt sier at det er nesten ikke interessant å være med hvis ikke det samtidig legges ut på nett. For det er der ordskiftet foregår nå (sjefredaktør, Dagen).

Vi har fått en del forespørsler fra viktige aktører i samfunnsdebatten. Det er særlig fra politikere, men også en del forskere, lærere og foreningsfolk som gjerne ønsker å promotere kronikker de har på trykk i Drammens Tidende via Facebook eller Twitter ...

---

2. Intervjuene med debattredaktørene har blitt gjort i samarbeid med Tine Ustad Figenschou og Kjersti Thorbjørnsrud, som jobber som forskere i prosjektet NECORE. Dette prosjektet undersøker hvordan verdier ble endret eller opprettholdt i etterkant av 22. juli-angrepet.

Altså de vil gjerne bruke den i en del andre settinger, som har vært vanskelig på papir (debattredaktør, DT).

At nettet har blitt den foretrukne debattarenaen er interessant fordi det tyder på en nedbryting av skillet mellom det som tidligere har blitt forstått som en elite-debatt på papir, TV og radio, og en folkelig debatt på nett. Debatten som har foregått på de førstnevnte plattformene har tradisjonelt sett hatt større legitimitet og status enn nettdebatten. Det henger sammen med at det har vært vanskeligere å komme til orde i papiravis, TV og radio, der den redaksjonelle kontrollen har blitt utført i forkant og kvalitetssikringen derfor har vært sterkere. På internett har hvem som helst i prinsippet kunnet ytre seg, og den redaksjonelle kontrollen i nettfora har i stor grad blitt utført i etterkant. Nå fungerer nettet mer som en portal der man samler mange former for debattformer, som tv-debatt, kronikker, sosiale medier og kommentarfelt, der terskelen for å delta er ulik. Som magasin- og debattredaktør i NRK reflekterer:

[...] i nettets barndom så var det mer vanlig å bare la det flyte og tenke at nettet er nettet, det er ikke så farlig, folk blir ikke så opprørt av det. Den tiden er forbi. Nettet er nå et modent medium.

I følge redaktørene er det en viktig forutsetning for å være gode på debatt at man klarer å utnytte potensialet i sosiale medier, noe som kommer tydelig frem av følgende sitater:

Det er ingen tvil om at de sosiale mediene kommer til å være arenaer som vi er nødt til å forholde oss til. Ikke bare forholde oss til, men vi må *elske* dem. Og skal vi elske dem eller ha noe å gjøre der, så må vi spille en rolle der. Da kan vi være en katalysator rett og slett for debatter, en premissleverandør for debatter (sjefredaktør, Nordlys).

Facebook er nå en av Norges største «mediekanaler» og vi må jo forholde oss til virkeligheten. Hvis det er der folk er, så er det viktig at vårt stoff blir spredt der. Det er for så vidt ikke så veldig viktig for meg hvilken vei folk tar inn til VG, bare de føres til oss (sjefredaktør, VG).

For å være best på nett forventes det at redaktører (og journalister) har en dynamisk tilstedeværelse på sosiale medier. Å være på sosiale medier har med andre ord blitt en viktig del av mange debattredaktørers arbeidshverdag, både for å spre innhold og følge med på hva slags debatter som foregår. At redaksjonelle medarbeidere forventes å være aktive på sosiale medier, har blant annet har ført til diskusjoner om hvem man representerer og hva slags ytringer man kan tillate seg som privat og profesjonell. Mange redaksjoner har interne retningslinjer eller har hatt diskusjoner innad i redaksjonen om dette.

Det kan fremstå som paradoksalt at de redaksjonelle mediene, som er i hard konkurranse med de sosiale mediene når det gjelder annonsekronene, anser det som helt nødvendig å benytte disse aktivt for å distribuere innhold og skape

engasjement. Rasjonale er at for å være premissleverandør for den offentlige debatt må man møte folk der de er. Ved å ta i bruk sosiale medier ønsker man at publikum fungerer som kvalitetssikrere og distributører av innhold, med andre ord at de fungerer som «gatewatchere». At meningsinnhold kan oppnå stor spredning, blir fremhevet av debattredaktøren i Bergens Tidende. Hun sier:

Ti prosent av de mest delte sakene i Norge i fjor var fra debattstoffet i BT, og det er det ingen andre norske medier som kan konkurrere med.

Som det kommer fram av dette sitatet presenterer de sosiale mediene et stort potensial også for regionale og lokale aviser, som i større grad kan sikte mot nasjonal oppmerksomhet gjennom debattstoffet sitt enn det de som oftest gjør for den lokale journalistikken.

### Kommentarfeltene

I tillegg til å være aktivt tilstede på sosiale medier, har også kommentarfelt blitt et viktig tilskudd i nettavisenes debattportefølje. Kommentarfeltene har i stor grad erstattet nettavisenes debattfora, og de knytter debatten til det journalistiske innholdet (Ihlebak og Krumsvik, 2013). Både sjefredaktørene og debattredaktørene gir uttrykk for at det til tider har vært en krevende øvelse å vite hvordan kommentarfeltene bør håndteres og kontrolleres. Redaktørene ønsker å tilby kommentarfelt der det skal være en lav terskel for ytringer, samtidig som redaktøransvaret legger føringer for at debatten må underlegges en viss form for redaksjonell kontroll. Det er en vanskelig balansegang som også har blitt påpekt i tidligere forskning (Berg, 2011; Ihlebak, 2014; Ihlebak og Krumsvik, 2013). Den offentlige debatten om kommentarfeltene har i stor grad handlet om hvorvidt redaksjonene bør innføre strengere kontroll og kreve identifisering. Etter 22. juli var det mange redaksjoner som strammet inn kontrollen ved å innføre krav om fullt navn og å styrke modereringen (Ihlebak, Løvlie og Mainsah, 2013).

Å håndtere kommentarfeltene presenterer ikke bare mange vanskelige avveininger når det gjelder redaksjonell kontroll, men håndteringen er i tillegg veldig ressurskrevende. Det kommer tydelig frem i følgende sitater:

Det som er med store debattfora er at det fordrer en stor arbeidsinnsats for å holde kvaliteten oppe. Og det har vært et stort problem, jeg vil si det har vært et problem for oss fordi vi ikke har hatt kapasitet til det, og vi har også hatt tekniske utfordringer i forhold til det som er sånn typisk sånn som små sliter med (tidligere sjefredaktør, Dagsavisen).

Det har vært stunder hvor jeg har tenkt som så at «nei faen, dette burde vi helt slutte med». Da ville det bli ro og fred og vi ville spart noen kostnader. Forvaltningen av kommentarfeltene og modereringen koster ganske mye. Og vi har ikke bare gode erfaringer med å sette modereringen ut til andre... Noen tror jo at vi kjører åpne kommentarfelt fordi det er kommersielt interessant, men – hallo! Det regnestykket er så



til de grader rødt. Man tror at kommentarfeltene gir oss fryktelig mye trafikk, men det er en stor misforståelse. Hvis det var hovedpoenget, så kunne vi bare stenge. Når vi kjører med kommentarfelt og prøver å holde det åpent – så går det simpelthen på at det er vår vurdering at det er en del av samfunnsoppdraget. I en ideell verden ønsker jeg at vi skal ha mer kapasitet til redaksjonell tilstedeværelse i kommentarfeltene. Vi bør ha som mål å kunne engasjere oss i samtalen med brukerne (sjefredaktør, Dagbladet).

Hvor mye ressurser en redaksjon skal bruke på å håndtere nettdebatten kan bli en vanskelig avveining i fremtiden, spesielt i avishus som sliter økonomisk.

Et viktig tiltak for å styrke kommentarfeltene, og som det henvises til i sitatet fra sjefredaktøren i Dagbladet, har vært å bruke moderatører. Flere studier viser at moderatøren har etablert seg som en viktig ny portvaktrolle i digitale forum (Wright, 2009; Ihlebæk og Ytreberg, 2009). De fleste norske nettaviser har en form for moderatorfunksjon, selv om det varierer sterkt hvor store ressurser som er lagt i modereringen av debatten. Moderering anses generelt for å spille en positiv og vesentlig rolle i å sikre en viss kvalitativ standard i elektroniske debatter. Moderatører kan bidra til å hindre nettdebatter fra å være kaotiske og respektløse, og kan dermed tilføre demokratisk verdi. Som nyhetsdirektøren i NRK poengter, er det et dilemma å bestemme hvor strenge moderatorene skal være:

Noen mener at moderering begrenser ytringsfriheten, men problemet med å ikke moderere eller med å la de som heller vil krangle eller skjelle enn å diskutere ta mye plass, er jo at de tar plassen fra de som har noe å si. Det er min erfaring. Så alle er tjent med at debatten er skikkelig, og de som er sinte blir som regel også mye mindre sinte hvis de får ordentlig svar (nyhetsdirektør, NRK).

Han viser her til en viktig, men vanskelig balansegang: Moderering medfører at noen deltakere føler seg sensurerte eller kneblet, men en effektiv og tydelig moderator kan også åpne opp for at flere deltar fordi de verste «kranglefantene» ikke får ta så stor plass. Moderatører kan også fungere kontraproduktivt hvis de anvendes på en lite fruktbar måte (Wright, 2009). Mange av de store aktørene bruker et svensk selskap som heter Internaktiv sikkerhet for å utføre modereringen. Å «outsorce» modereringen har vært et viktig tiltak for å effektivisere kontrollen, men det har også ført til noen utfordringer, som fremheves i dette sitatet fra Dagbladet:

Interaktiv Sikkerhet er en sånn ansiktsløs moderatorfunksjon som fjerner innlegg som bryter med reglene. Men vi har lyst til å etablere en ordning hvor vi får på plass personer med Dagbladet-bakgrunn som kan være til stede, delta i debattene og forsøke å stimulere til en mer interessant debatt eller samtale i kommentarfeltene (kulturredaktør, Dagbladet).

Det er mange som, i likhet med Dagbladet, fremhever betydningen av tilstedeværelse i kommentarfeltene. Ved å være synlig og å ta deltakerne på alvor, ønsker debattredaktørene å øke kvaliteten på debattene. Det krever mye tid og ressurser, men det er samtidig en viktig investering for å få kommentarfeltene til å fungere bedre.

De redaksjonelle mediernes strategiske bruk av sosiale medier og kommentarfelt er altså gunstig for å oppnå engasjement blant publikum, men utviklingen er ikke helt ukomplisert. For det første oppstår det et dilemma rundt hvor mye av debatten man ønsker å dirigere ut til de kommersielle konkurrentene, og hvor mye man ønsker å prøve å holde på i sine egne kommentarfelt. En løsning, som flere nettaviser har benyttet seg av, har vært å bruke Facebook sin kommentarfunksjon, slik at man bruker Facebook sin log-in for å kommentere. Dermed vises innlegget både i kommentarfeltet under artikkelen og på Facebook-siden til brukeren, hvis man ønsker det. En utfordring som oppstår i denne sammenheng er at det er Facebook som står for de tekniske løsningene, noe som hindrer redaksjonene i å stenge debatten på natten slik de gjør i sine egne kommentarfelt. Et sitat fra ansvarlig for sosiale medier i VG illustrerer dette:

De eksemplene vi har hatt som har vært verst, har vært sent på natten i kommentarfeltene våre på Facebook. Vi slår av kommentarfeltet om natten. Det er fordi erfaringsmessig så skeier det litt ut om da, og prosentandelen av ting som bør slettes blir alt for høy... Men på Facebook så er det alltid åpent, så det har vært en del ganske stygge ting (ansvarlig for sosiale medier, VG).

For det andre reiser denne utviklingen viktige spørsmål om redaktøransvaret. I hvilken grad er redaktøren ansvarlig for kommentarer under saker som blir lagt ut av redaksjonen på Facebook eller delt på Twitter? Det er ikke noe enkelt svar på dette (se f.eks. Bing, 2008; Ihlebæk, 2014). Dagens vurdering når det gjelder det etiske redaktøransvaret, er å skille mellom deling av innhold fra sosiale medier-kontoer som er opprettet av en avis eller mediehus, og deling av innhold fra kontoer som er opprettet av den enkelte journalist eller redaktør under sitt eget navn. Poenget her er uansett ikke å gi noen fasit på hva det presseetiske redaktøransvaret innebærer, men å vise til at også redaktøransvaret utfordres og utvikles i takt med at ytringsmangfoldet utvides til nye plattformer.

### Ytringsmangfold

En velfungerende offentlig debatt bygger på ytringsmangfold. I Vær Varsomplakaten punkt 1.2. står det spesifikt: «Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.» Debattredaktørene gir uttrykk for at de jobber veldig proaktivt med å hanke inn nye debattanter og nye stemmer. En strategi for å oppnå et større ytringsmangfold er å engasjere spaltister, noe som koster penger. En annen strategi har vært å lete aktivt i sosiale medier og følge med på blogger for å invitere interessante debattanter til å skrive kronikker og debattinnlegg. At det

har blitt enklere å trekke inn nye stemmer, blir understreket av kulturredaktøren i Dagbladet:

Jeg tror at det er ganske mye lettere å rekruttere fra et større utvalg nå enn det var for bare fem år siden, fordi det er så mange flere stemmer som er synlige på grunn av sosiale medier. Vi har et mye større utbud å velge fra (kulturredaktør, Dagbladet).

Når redaktørene blir spurt om hvilke stemmer det er spesielt viktig i å få tak i, nevner de kvinner, debattanter med minoritetsbakgrunn og yngre – med andre ord representanter fra grupper som tradisjonelt sett har vært underrepresenterte i debattspaltene. Dette illustreres i disse sitatene:

Dagsavisen, som mange andre aviser, er gubbetunge. Derfor prøver jeg bevisst å skape en miks på debattsidene hver dag. Jeg har en bevisst profil på to: det er kvinner og det er multikulturelle. Jeg vil gjerne ha kvinner på trykk, og jeg vil ha multikulturelle folk som skriver om temaer som de bryr seg om, i stedet for at hvite mannfolk skal drive å uttale seg om hvordan deres liv er. På gode dager så trykker jeg multikulturelle folk som skriver om vikingtiden, ikke bare om multikulturelle spørsmål (Debattredaktør, Dagsavisen).

Vi er opptatt av at flere kvinner skal stille opp, men det merker vi er vanskelig. Det krever dessverre mange flere telefoner for å få en kvinne enn en mann til å stille i debatter. Det er en jobb som vi gjerne gjør for å få en god kjønnsbalanse og for å kunne senke terskelen for kvinner å delta over tid. Du kan si at vi prøver med eksempelets makt å vise damer at det er fint å stille opp, at det går bra. Det er ikke farlig (redaksjonssjef debatt, NRK).

Det er påfallende, men kanskje ikke overraskende, at en majoritet av debattredaktørene sier det er vanskeligere å få tak i kvinner som vil ytre seg, enn menn. Selv om kvinner utmerker seg i «bloggosfæren», er det altså fortsatt slik at kvinner kvier seg for å delta i den medierte offentligheten. Det krever kontinuerlig arbeid fra redaksjonene for å jevne ut denne ubalansen.

Kvinnens skepsis til å delta, selv om det er lettere å ytre seg på dagens debattarena, kan henge sammen med at debattklimaet har blitt tøffere. Skal man delta i den offentlige debatt må man tåle at ytringen blir delt og kommentert i mer eller mindre saklige former i kommentarfelt og sosiale medier. At man kan oppnå stor spredning og at debattinnlegget kan ha lang «levetid» kan ha ført til at mange også kvier seg for å ytre seg, nettopp fordi konsekvensen av å delta i den digitale offentligheten kan være ubehagelige. Dette perspektivet belyses i dette sitatet:

Det som jeg synes har vært litt for lite framme, det er at folk vegrer seg for å stille opp. Du har et kontroversielt budskap som du godt kunne tenke deg å fortelle til Aftenposten eller Fevennen. Du vegrer deg ikke, du stoler på publikasjonen og journalisten, du tror det kommer til å bli bra, men du orker ikke debatten i kommentarfeltene. Og det har jeg hørt flere og flere si [...] (sjefredaktør, Fædrelandsvennen).

Redaktørene som har blitt intervjuet uttrykker at de er veldig oppmerksomme på denne utfordringen. I noen grad forbereder en del debattredaktører debattanter på det trykket som kan oppstå og noen følger også opp meningsytterne i etterkant:

Det er viktig for oss at folk skjønner hva de er med på. Hvis vi opplever at det kan være tvil rundt dette, må vi ta en prat med folk for å være sikre på at de vet at bidraget kan skape støy. I noen veldig følsomme saker, som vi vet har skapt stor uro, så følger vi opp etterpå ved å ringe eller sende mail for høre hvordan det går. Vi spør om det noen ting debattantene vil diskutere med oss i ettertid, og om de har hatt noen opplevelser som har vært kjedelige og kjipe som de vil snakke om. Det handler om å støtte der det er behov for det (redaksjonssjef debatt, NRK).

Det er ganske forutsigbart hva slags type reaksjoner vi får. Det vi gjør for å forberede skribenten er både å si fra til moderatoren at her må vi passe litt ekstra nøye på, og å si fra til den som har skrevet kronikken eller debattinnlegget: «vær obs på dette, er du sikker på at du vil si dette på denne måten?» (debattredaktør, Aftenposten).

Det er ikke alle som er klar over at det skrevne ord virker mye sterkere enn det muntlige. Så det har hendt, og det gjelder særlig ungdomspolitikere, at jeg har tatt kontakt med dem og fortalt dem hvordan dette kan bli oppfattet og spurt om de er klar over det. Det gjelder særlig folk som er veldig ferske (debattredaktør, Drammens Tidende).

Demokratiseringen av den offentlige debatt har med andre ord også en kostnad. Det har aldri vært bedre muligheter for folk til å bruke ytringsfriheten sin, samtidig kan ordskiftet som følger variere fra det saklige til det usaklige, fra å være støttende til å være hetsende. Det kan det være tøft å stå i. Her spiller de redaksjonelle mediene fortsatt en viktig rolle som portvoktere. Ved å ta i bruk moderatører og være oppmerksomme på debatter de vet genererer mye kontrovers og støy, kan de forsøke å styre debatten mot et mest mulig saklig nivå slik at flere tør å delta.

### De vanskelige debattene

Intervjuene viser at samtlige redaksjoner ønsker å ha en mangfoldig og variert debatt som tar opp viktige og vanskelige samfunnstemaer. Når vi spør debattredaktører om hva de anser som de vanskelige temaene er det noen kjente gjengangere som utmerker seg, for eksempel minoriteter, innvandring, integrering, religion, Midtøsten, Palestina/Israel konflikten og klima. Flere nevner også at det er mange flere som ønsker å dele veldig personlige historier, og at det noen ganger kan være vanskelig å vite hvor grensene går. Når disse temaene debatteres står redaksjonene ofte overfor vanskelige avgjørelser, særlig når det gjelder de etiske vurderingene av hva som er akseptable og uakseptable ytringer. Å ta avgjørelser når det gjelder hva som er en legitim ytring er ikke en ny problemstilling, men det har blitt en enda mer presserende virkelighet i en digital

offentlighet, fordi avgjørelser må tas fort, og fordi omfanget av innlegg kan være stort og ta form på mange ulike plattformer. Det er en kontinuerlig balansegang å finne ut av hvor grensene skal gå, noe som påpekes i følgende sitat:

Vi ser jo at ytringsfriheten er under press særlig knyttet til at vi både skal ha rausket i å slippe fram de særeste og kanskje til og med mest motbydelige meningene, samtidig som vi skal ta vare på et demokrati som bør være såpass representative at vi på mange måter ikke bør gi de sære meningene større plass enn det de fortjener. Jeg vet for eksempel at Thorbjørn Jagland og andre har vært opptatt av at det ville blitt for sært hvis Fjordman eller Anders Behring Breivik eller hvem det nå er, skal dominere alle debattprogrammer på TV eller radio bare fordi de representerer noe ekstremt. Nå i det postmodernistiske samfunn blir det kanskje litt sånn comme il faut å nettopp gå etter det ekstreme fordi vi tåler alt. Så jeg synes den mest interessante debatten er akkurat der. Hvor mye skal vi tåle? Tåler vi alt eller må vi sette noen streker, og hvor i så fall skal de strekene settes? (debattredaktør, Drammens Tidende).

Jeg synes det er et veldig viktig tema og en viktig diskusjon som det ikke finnes noe fasitsvar på, altså hvilke ytringer skal du stoppe, hvem er det jeg kan sitte å si til at 'vet du hva, det er greit nok at du vil ytre dette og det kan du ytre på bloggen din eller hvor som helst, men vi vil ikke ha det her'. Det ligger et ansvar i det og det ligger et potensial for maktmisbruk og skjev forvaltning av ytringsfriheten i det. Slipper vi til det som er politisk korrekt og stopper det som er politisk ukorrekt? (nyhetsdirektør, NRK).

Redaktørene ønsker å være liberale og unngå å være politisk korrekt, samtidig krever spesielt den etiske forståelsen av redaktøransvaret og normative oppfatningen av hva som utgjør godt debatt rammer for hva man skal akseptere og ikke. Et illustrerende eksempel er klimadebatten. Flere redaktører nevner at klimaskeptikerne er veldig aktive i nettforaene, og at det er vanskelig å vite hvordan det skal håndteres:

Jeg tror vi har vært ganske flinke etter 22. juli til å slå ganske hardt ned på rasisme og den type grums, og det har egentlig aldri vært et kjempesvært problem på Nye Meninger... Mens det vi ikke helt har funnet en god strategi på ennå er disse klimafornekterne, de lever ekstremt godt på Nye Meninger. Det har på en måte ikke fått det samme 'ikke godkjent-stempel' som det rasisme har fått. Der er det lett å bare henvise til at dette her er forbudt ved lov, dette her er sjikane. Klimaspørsmål er ofte mer abstrakt og man har ikke noe presedens for å fjerne folk på det grunnlaget, men de er organisert og de er fryktelig pågående og ganske krasse i retorikken. Så vi prøver å jobbe med å finne ut en eller annen måte å hankses med det på (debattredaktør, Dagsavisen).

Et viktig poeng som reises i dette sitatet er forholdet mellom jus og etikk, og hva slags kriterier som skal legges til grunn for å vurdere ytringen. Det er ikke lov å fremme rasistiske ytringer i henhold til straffeloven, ei heller komme med ærekrenkninger mot individer, men det er ikke ulovlig å fremme usanne eller udokumenterte påstander om klima. Hva som utgjør sannhet eller fakta og i

hvilken grad det skal bli brukt som premiss for å avgjøre om en meningsytring skal publiseres eller ikke er et veldig komplekst saksområde, noe som kommer frem i dette sitatet:

I høst valgte vi å ikke trykke et innlegg som bestred at urfolk eksisterer. Vi begrunnet det blant annet med FNs ILO-konvensjon om urfolks rettigheter. Det handler noen ganger om å vurdere beskyttelsen av minoriteter mot storsamfunnet. Men vi har hatt på trykk såkalte klimaskeptikere, som ikke tror på menneskeskapte klimaendringer. Det er jo etablert at det er tilfellet, men samtidig så følte vi at det er en del som tror at det ikke er det, så det er ikke en debatt vi bare kan legge fra oss (debattredaktør, Nordlys).

Klimadebatten illustrer godt utfordringene debattredaksjonene står overfor når det gjelder å vurdere hvilke kriterier som skal ligge til grunn for redaksjonelle vurderinger. Er det bedre at ytringen fremmes og kan møtes med motytringer, eller ødelegger dominansen av klimaskeptikere på nett for en «god» og rasjonell debatt? Her er det ingen fasitsvar for hva som er den beste redaksjonelle tilnærmingen, og redaksjonene må ha rom for å prøve og feile.

## Balansegang

Digitaliseringen har hatt stor betydning for det offentlige ordskiftet, og for ytringsfrihetens kår i samfunnet. Samfunnsdebatten foregår i dag i en rekke kanaler og i et stort utvalg fora, og nettet har etablert seg som en av de viktigste plattformene for ytringsmangfoldet. De redaksjonelle mediene dominerende posisjon som arenaer for den offentlige samtalen og som portvoktere har blitt utfordret, men ikke nødvendigvis eliminert. En offensiv holdning om å være premissleverandør for samfunnsdebatten er klart tilstede blant redaktørene, og de redaksjonelle mediene har klart å videreføre sin posisjon som en viktig arena for samfunnsdebatten i et styrket konkurransemarked, blant annet gjennom en aktiv tilstedeværelse og bruk av de sosiale mediene.

Det er mange gode grunner til at debattstoff er et strategisk lønnsomt satsningsområde: Det korresponderer godt med nyhetsmedienes samfunnsansvar, det skaper stort engasjement, det er en kilde til journalistikk og det er lett å dele i sosiale medier. Redaksjonene har uten tvil blitt mer avhengige av å lytte til og å inkludere nye stemmer, samt å benytte seg av publikums rolle som «gatewatchere» og distributører. Det har også blitt betydelig enklere for debattredaktørene å skaffe seg nye stemmer fra målgrupper de tidligere har hatt vanskelig for å nå eller ikke har prioritert. Denne utviklingen er positiv for ytringsfrihetens kår i samfunnet og ytringsmangfoldet i offentligheten.

Samtidig presenterer utvidelsen av den offentlige debatt også noen nye utfordringer. Meningsutvekslingen skjer raskt i den digitale offentligheten, og responsen kan være stor i sosiale medier og i kommentarfelt. Oppmerksomheten

kan være vanskelig å håndtere, spesielt for nye og utrente debattanter. Analysen viser at mange av redaktørene er oppmerksomme på dette, og at de i noen tilfeller advarer og følger opp debattanter som skriver om temaer som de vet kan skape mye engasjement – på godt og vondt. Utfordringen er selvsagt at selv om debattredaktøren til en viss grad kan kontrollere nettdebatten i sin egen nettavis gjennom for eksempel moderatorer, har han eller hun liten kontroll over det som skjer i sosiale medier. Der lever debatten i stor grad sitt eget liv.

Den redaksjonelle håndteringen av den offentlige debatt er en komplisert affære. Å vite hvor grensene skal gå, spesielt når det gjelder de etiske grensene for ytringsfriheten, kommer alltid til å være en krevende øvelse for debattredaksjonene. Når ytringsmangfoldet økes, følger det også nødvendige diskusjoner om hva som forventes av den offentlige debatten. Med andre ord blir samfunnsdebatten i økende grad gjenstand for metadebatt. Det er en positiv utvikling som debattredaksjonene kan være med på å fremme gjennom å sette debattkultur på dagsorden og gå i dialog med debattanter.

## Litteraturliste

- Barber, B.R. (2004) Which Technology and Which Freedom. I: Jenkins H. og Thorburn, D. red. *Democracy and New Media*. Cambridge og London, The MIT Press, s. 33–49.
- Barber, B.R. (1984) *Strong Democracy. Particiaption Politics for a New Age*. Berkeley og Los Angeles, University of California Press.
- Berg, I. (2011) *Nettdebatt og demokrati: styring eller anarki*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Bing, J. (2008) *Ansvar for ytringer på nett – særlig om formidlerens ansvar*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Bruns, A. (2005) *Gatewatching: Collaborative Online News Production*. New York, Peter Lang.
- Bruns, A. (2008) *Blogs, Wikipedia, Second Life, and Beyond. From Production to Produsage*. New York, Peter Lang.
- Eide, M. (2000) *Den redigerende makt. Redaktørrollens norske historie*. Kristiansand, IJ-forlaget.
- Ihlebak, K.A. (2014) *Balansegang. Publikumsdeltakelse og tilnærminger til redaksjonell kontroll*. Doktoravhandling, Universitetet i Oslo.
- Ihlebak, K.A. og Krumsvik, A.H. (2013) Editorial Power and Public Particiaption in Online Newspapers. *Journalism. Theory, Practice, Criticism*. En revidert versjon av artikkelen er publisert i 2014. Epub før print: DOI: 10.1177/1464884913520200.

- Ihlebak, K.A. and Ytreberg E. (2009) Moderering av digital publikumsdeltakelse: Idealer, praksiser og dilemmaer. *Norsk Medietidsskrift* 16 (1), s. 48–65.
- Ihlebak, K.A., Løvlie, A.S. and Mainsah H. (2013) Mer åpenhet, mer kontroll? Håndteringen av nettdebatten etter 22. juli. *Norsk Medietidsskrift*, 16 (4), s. 363–378.
- Libæk, S.H. (2009) *Meningsytrer møter moderator. En undersøkelse av forumet VG Debatt*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo.
- Manshaus, H. (2005) Ytringsfrihet. Redaktøransvar på internett. *Jusnytt*. Tilgjengelig fra: [http://www.jusnytt.no/index.php?option=com\\_content&task=view&id=73&Itemid=3](http://www.jusnytt.no/index.php?option=com_content&task=view&id=73&Itemid=3) (1.08.2013)
- Redaktørplakaten. Tilgjengelig fra: <http://presse.no/Etisk-regelverk/Redaktoerplakaten> (30.09.2013).
- Rønning, H. (2013) Freedom of expression is not a given right. I: Carlsson, U. red. *Freedom of Expression Revisited*. Göteborg, Nordicom, s. 13–27.
- Shoemaker, P. og Vos, T. P. (2009) *Gatekeeping Theory*. New York og London, Routledge.
- Singer, J. (2006) Stepping Back from the Gate: Online Newspaper Editors and the Co-Production of Content in Campaign 2004. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, årg. 83, nr. 2, s. 265–280.
- Singer, J., Hermida, A., Domingo, D., Heinonen, A., Paulussen, S., Quandt, T., Reich, Z., og Vulnovic, M. (2011) *Participatory Journalism. Guarding Open Gates at Online Newspapers*. Chichester, West Sussex, Wiley-Blackwell.
- Wright, S. (2009) The Role of the Moderator: Problems and Possibilities for Government-Run Online Discussion forums. I: Davies, T. og Gangadharan, S. red. *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. CSLI Publication.



# Kapittel 8: Ytringsfrihet og sosiale medier

*Bernard Enjolras og Kari Steen-Johnsen*

Sosiale medier har endret måten mennesker kommuniserer og utveksler informasjon på. I Norge, som i andre land, har sosiale medier utviklet seg fra å være et fenomen som berørte en liten andel av befolkningen, til å bli et massefenomen, selv om bruken kan variere fra gruppe til gruppe. En viktig konsekvens av dette er at de fleste av oss nå er koblet til hverandre gjennom digitale nettverk. Denne utviklingen påvirker alle områder av våre liv, både de hverdagslige og de samfunnsmessige.

Med endringene i kommunikasjonsmuligheter endres også forutsetningene for ytring, og rammen for ytringsfrihet. I løpet av forrige århundre ble ytringsfriheten i stadig økende grad knyttet til komplekse kommunikasjonsstrukturer – aviser, radio, fjernsyn – som var utenfor vanlige borgeres rekkevidde. Det har hele tiden eksistert andre kanaler for ytring enn massemedier, for eksempel gjennom frivillige organisasjoner, demonstrasjoner, flygeblader osv., men offentligheten har etter hvert blitt dominert av massemediene. Muligheten til å ytre seg overfor mange var likevel lenge en virkelighet for de få som hadde økonomiske, ideologiske, kulturelle og politiske ressurser til å få tilgang til massemediene, og som kunne påvirke hvilke ideer som skulle formidles til et bredt publikum.

Selv om massemediene fortsatt spiller en sentral rolle, har digitale medier gitt mulighet for flere til å kunne ytre seg i offentligheten, uavhengig av massemediene og deres portvakter. Med digitale medier har dermed nye deltagelses- og ytringsformer oppstått. Denne demokratiseringen fører også med seg mulige negative utviklingstrekk som kan bidra til å begrense ytringsfriheten til hver enkelt. I dette kapitlet spør vi hvordan ulike sider ved den digitale offentlighetens kultur i Norge påvirker ytringsfriheten, med utgangspunkt i den landsrepresentative spørreundersøkelsen vi har gjennomført i prosjektet<sup>1</sup>. Vi tar som utgangspunkt at sivile rettigheter, inkludert ytringsfriheten, ikke i seg selv er tilstrekkelige for å garantere ytringsfriheten, og at de normene og den kulturen som eksisterer i det digitale offentlige rommet har stor betydning for individers tilbøyelighet til å ytre sin mening. Vi tar to innganger til dette. *For det første* spør vi om formen og

1. Se <http://www.statusytringsfrihet.no/OmProsjektet/om-prosjektet/1101> og Appendiks på side 236 i denne rapporten for en mer utførlig beskrivelse av innhold og gjennomføring av spørreundersøkelsen.

tonen i sosiale medier kan føre til at individer skremmes bort fra disse arenaene. Hvor stor er forekomsten av ubehagelige kommentarer og trusler, og får de noen konsekvenser for individers ønske om å ytre seg igjen? *For det andre* stiller vi spørsmålet om trekk ved sosiale medier og den typen offentlighet de representerer i seg selv kan bidra til at en del holder meningene sine tilbake. Her bygger vi på teorien om selvbegrensning, som tar som utgangspunkt at folk vil vegre seg for å uttrykke avvikende meninger av frykt for isolasjon. Vi benytter oss også av argumenter fra Cass Sunstein (2003) om hvordan mekanismer på individnivå kan føre til konformitet på samfunnsnivå.

## Hvilke forutsetninger for ytring legges i sosiale medier?

En viktig grunn til at sosiale medier som Facebook, Twitter eller YouTube har blitt oppfattet som revolusjonerende, er at de gir nye muligheter til samhandling, utveksling og kommunikasjon innenfor nettverk. Sosiale medier er enkle å bruke, og det er forholdsvis enkelt å administrere egne nettverk og legge ut ulike typer innhold. En måte å oppfatte sosiale medier på er å forstå dem som et sett av «innebygde handlingsmuligheter» – det vanskelig oversettbare begrepet *affordances* (boyd, 2011). Sosiale medier tilbyr tre viktige typer innebygde handlingsmuligheter: profiler, vennelister og kommunikasjonsverktøy. En *profil* er det rommet som brukeren setter opp for seg selv – for eksempel ved å legge inn et bilde og en beskrivelse. Det er på profilen at tekst, bilder eller lenker kan legges ut, og hvor «møtet» og kommunikasjonen finner sted. Profiler kan være offentlige (som på Twitter), eller halvoffentlige (som på Facebook). *Vennelister* gjør synlig brukernes sosiale nettverk og publikum. Disse listene har en strategisk funksjon fordi de også bidrar til å definere en brukers status. Både gevinster og kostnader knyttet til avvising av en person må tas i betraktning når man bekrefter en person som venn. Vennelister er brukernes «innbilte publikum» (boyd, 2007). *Kommunikasjonsverktøy* gir muligheten til å skrive på noens profil, å legge ut tekst, bilder og videoer og å lenke til sider. Et viktig trekk ved kommunikasjonsverktøyene som er innebygd i sosiale medier er at de tilbyr valg mellom offentlig, halvoffentlig og privat kommunikasjon, samt en kombinasjon av ulike kommunikasjonsformer fra en-til-en til flere-til-flere. De offentlige eller halvoffentlige kommunikasjonsverktøyene (som det å skrive en kommentar på en persons vegg på Facebook eller å adressere en Twitter-melding til en bestemt person) danner grunnlaget for medierte offentlige «møter».

Med sin blanding av teknologier er sosiale medier en del av og forsterker den mer generelle utviklingen mot mediekonvergens innenfor medielandskapet. Jenkins definerer mediekonvergens som «the flow of content across multiple media platforms, the cooperation between multiple media industries, and the migratory behavior of media audiences who will go almost anywhere in search of the kind of entertainment experience they want» (2006:2). Mediekonvergens

innebærer at medieforbrukere selv blir en del av medieinnholdet og medieproduksjonen. Sosiale mediers innebygde handlingsmuligheter gjør at brukere har muligheten til å produsere innhold (nyheter eller underholdning) på en desentralisert måte, samt til å endre eksisterende informasjon og innhold. Mens tradisjonelt medieforbruk var passivt, er informasjonsbruk gjennom sosiale medier nødvendigvis aktivt, med en mulighet for informasjonsdeling. Mediekonvergens kan dermed muliggjøre nye former for deltakelse og samarbeid når det gjelder kommersielle produkter (nyheter, underholdning og populærkultur), men også når det gjelder ulike former for politisk og demokratisk deltakelse, for eksempel ved at brukere starter debatter og kommenterer lenker til nyheter.

I en kritisk lesning av den kulturen som formes i sosiale medier, argumenterer José van Dijk (2013) for at vi må ta en rekke faktorer i betraktning for å forstå hva som foregår: De forutsetningene som teknologien legger i seg selv, hvem som eier teknologien og hvilke forretningsmodeller de opererer etter, offentlig styring av teknologi, samt brukerne og innholdet de produserer (2013: 28). I tråd med dette er det i et ytringsfrihetsperspektiv svært relevant å spørre hvordan for eksempel Facebook og Googles bruk av og presentasjon av personlige data, spiller inn i brukernes opplevelse og vilje til å bruke sosiale medier til å ytre meninger som betyr noe for dem. Også myndighetenes rolle er blitt aktualisert med Snowden-saken og spørsmålene som er reist rundt overvåkning og kontroll med internett. I dette kapitlet skal vi likevel legge fokus på de elementene som handler om brukernes erfaringer, om innholdet som produseres i sosiale medier og om de forutsetningene som teknologien legger. Først vil vi undersøke graden av ytringsaktivitet gjennom sosiale medier i Norge. Deretter tar vi for oss spørsmålet om form og tone i det offentlige digitale ordskiftet, og ser på forekomst av ubehagelige kommentarer og trusler, og de konsekvenser individer trekker av det. Så går vi nærmere inn på grunner til å ikke ytre seg i sosiale medier, og hvordan dette henger sammen med spesifikke trekk ved disse mediene. Sett i sammenheng vil disse analysene gjøre det mulig å si noe om forhold som både fremmer og hemmer ytringsfrihet gjennom sosiale medier i Norge.

## Om metode

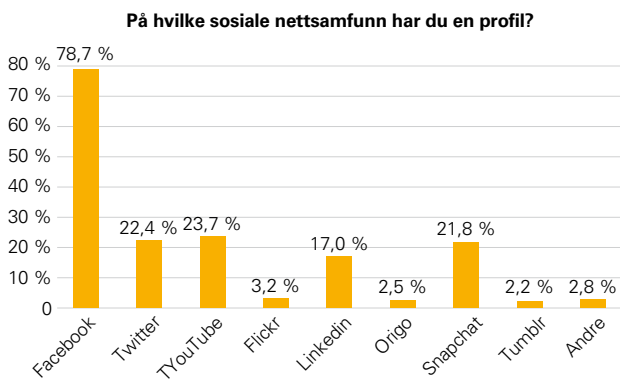
Analysene i dette kapitlet bygger på data fra to spørreundersøkelser gjennomført av prosjektet, en representativ undersøkelse av den etniske majoritetsbefolkningen, og en egen undersøkelse av ikke-vestlige innvandrere og etterkommere, kalt minoritetsundersøkelsen. Denne siste undersøkelsen inkluderer innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Øst-Europa, samt deres etterkommere. Begge undersøkelser, ble gjennomført i perioden desember 2013 til februar 2014. Undersøkelsene inneholder de samme spørsmålene om holdninger til og erfaringer med ytringsfrihet. I dette kapitlet bruker vi gjennomgående majoritetsundersøkelsen,

men vi trekker på minoritetsundersøkelsen enkelte steder. For fullstendig dokumentasjon av de to undersøkelsene, se [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no).

## Ytringsaktivitet gjennom sosiale medier i Norge

I et internasjonalt perspektiv skårer Norge høyt når det gjelder tilgang til internett og bruk av sosiale medier (Enjolras m.fl., 2013: 15). En undersøkelse gjennomført i 2012 viste for eksempel at 75 prosent av befolkningen hadde en Facebook-konto, og at halvparten av disse sjekket kontoen daglig eller oftere (Enjolras et al., 2013: 47). Bruken er i rask økning. Mens andelen aktive sosiale mediebrukere – det vil si de som brukte Facebook daglig eller oftere, og/eller Twitter minst en gang i uken – var 68 prosent i 2012, er den 78 prosent i 2014<sup>2</sup>. Vår spørreundersøkelse viser tilsvarende tall, slik det fremgår av Figur 8-1:

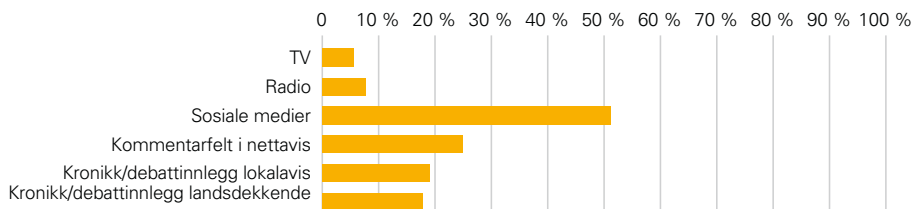
**Figur 8-1 Andel i den norske befolkningen med profil på ulike sosiale nettsamfunn**



Figuren viser at Facebook er den plattformen som har klart flest brukere, etterfulgt av YouTube, Twitter og Snapchat. 78,7 prosent av respondentene i utvalget sier at de har en profil på Facebook. Blant de yngste vet vi at dette tallet er enda høyere (Enjolras et al., 2013). I utgangspunktet kan man dermed si at det er høy tilgang til Facebook i den norske befolkningen.

Samtidig sier ikke det å ha en profil i sosiale medier nødvendigvis noe om bruk. I undersøkelsen har vi derfor spurt hvor ofte respondentene bruker sosiale medier til å ytre seg. Her har vi ikke skilt mellom ulike sosiale medier. Som Figur 8-2 viser, er sosiale medier den klart mest brukte kanalen for ytringer i vår undersøkelse.

2. Tall fra siste runde av ISFs sosiale medie-undersøkelse, gjennomført i august/september 2014 av TNS Gallup. Dette inkluderer paneldata, det vil si at en andel av de spurte i 2014 svarte på tilsvarende undersøkelse i 2012.

**Figur 8-2 Andel i den norske befolkningen som har ytret seg i ulike kanaler**

Mens Radio og TV er reservert til en elite, og mindre enn en femtedel av befolkningen har erfaring med å publisere kronikker og debattinnlegg via den nasjonale eller den lokale pressen, har halvparten av befolkningen har ytret seg gjennom sosiale medier. Som vist i Tabell 8-1 er sosiale medier ikke bare det meste utbredte mediet for ytringer, men også det mediet hvor folk ytrer seg oftest:

**Tabell 8-1 Hvor ofte ytrer folk seg gjennom ulike kanaler?**

	Daglig	Flere ganger i uka	En til 2 ganger per mnd.	Sjeldnere	Aldri
Kronikk/debattinnlegg landsdekkende avis	0,4	0,9	1,8	14,9	80,1
Kronikk/debattinnlegg lokalavis	0,3	1,3	1,6	16,1	79
Kommentarfelt i nettavis	0,6	1,7	3,5	19,3	73,4
Sosiale medier	2,1	9,1	16,6	23,8	46,3
Radio	0,4	0,6	0,8	6	90,8
TV	0,6	0,9	0,4	3,8	92,6

Slik det fremstår i vår undersøkelse foregår det altså en betydelig ytringsaktivitet i den norske befolkningen, og sosiale medier står for en viktig del av dette. Nå kan det innvendes at spørsmålet her er formulert svært vidt. Når respondentene sier at de har ytret seg kan det antagelig spenne over mange slags ytringsaktiviteter, også de prosaiske og hverdagslige, som ikke nødvendigvis vil defineres inn i en samfunnsdebatt. Tidligere undersøkelser har vist at når man spør mer konkret om det å diskutere politikk- og samfunnsproblemer, sier til sammen 35 prosent av befolkningen at de har gjort det på en eller annen sosial medieplattform (Enjolras mfl., 2013: 120). Selv om dette tallet er en del lavere, viser det likevel at sosiale medier er en betydelig kanal for ytringer, også når vi fokuserer mer spesifikt inn mot samfunnsdebatt.

Samtidig er det altså slik at opp mot halvparten, 46,3 prosent i vår undersøkelse, sier at det aldri ytrer seg gjennom sosiale medier. En grunn til dette kan selvfølgelig være at de ikke er interessert i å ytre seg. I spørreskjemaet stilte vi et åpent spørsmål til de som aldri ytret seg i noen kanal om hvorfor de ikke gjorde dette. Mange svarte at de ikke var interessert eller ikke hadde noe de ønsket å si. Men en god del svar gikk også i retning av at man opplevde debattkulturen i sosiale medier som ubehagelig eller som uinteressant på grunn av ubehagelige kommentarer og usaklighet. En del sa også at de ikke våget fordi de ikke følte seg trygge nok på egne meninger. Dette antyder at det kan finnes grunner til å la være å ytre seg som handler om hvordan ulike individer opplever ytringskulturen i sosiale medier.

Et svært viktig spørsmål er om det finnes en systematikk i hvem som holder seg tilbake fra å ytre seg, noe som vil medføre at noen grupper blir systematisk underrepresentert i den offentlige debatten. En slik «digital skillelinje» (jf. Norris, 2001) ble påvist i boken Liker-likes ikke, der Enjolras mfl. fant at kvinner var tydelig underrepresentert i politisk debatt og i samfunnsdebatt på alle andre digitale plattformer enn Facebook (2013:125). I den foreliggende undersøkelsen finner vi bare små forskjeller mellom menn og kvinner, og ingen forskjeller mellom den etniske majoritetsbefolkningen og ikke-vestlige innvandrere (se Staksrud mfl., 2014: kapittel 4, for en oversikt over dette). Men samtidig viste vi i Kapittel 6: Når kunstnere vurderer ytringsfrihet i Norge, anno 2014 (s. 126) at kvinner i større grad enn menn ser ut til å velge å holde tilbake sin mening, blant annet av frykt for å støte og såre andre, og av frykt for latterliggjøring. Spørsmålet som må stilles når det gjelder ytringsfrihet gjennom sosiale medier er dermed ikke bare om hvorvidt ulike grupper i befolkningen deltar eller ikke, men hvilke meninger de føler seg komfortable med å uttrykke.

## Ubehagelige erfaringer i den digitale offentligheten

Gjennom de siste årene har den digitale debattkulturen blitt betraktet med relativt stor bekymring i den norske offentligheten. Karakteristikk av nettdebatten som «søppel» og «kloakk» har blitt brukt av ledende meningsbærere.<sup>3</sup> I en Dagblad-kronikk beskrives nettdebatten som «en sump av fremmedfrykt og irrasjonelt hat mot vårt demokrati som brer seg uhindret i nettavisene».<sup>4</sup> Dokumentarer som SVTs «Menn som netthater kvinner» og TV2s Dokument 2: «Kvinne jeg hater deg» har tydeliggjort den belastningen kvinner spesielt kan bli utsatt for på nettet, og meningsyttere med innvandrerbakgrunn har også ropt varsku om at de er spesielt utsatt for rasisme og trakassering.

3. «Liberaldemokratiet vil ikke felles av en Hitler eller Pol Pot, men drukne i kloakk» (Bernt Hagtvet, debatt på Litteraturhuset februar 2009, gjengitt i Aftenposten 9.02.09). «Kloakk» henviser her til nettdebatten.

4. Dagbladet, 28.07.2011.

Dersom den digitale debatten preges av ubehagelige og truende kommentarer, må vi gå ut fra at dette vil påvirke viljen til å delta i debatter og ytre sin mening. Gjennom spørreundersøkelsene vi har gjennomført har vi mulighet til å undersøke forekomsten av dette blant ulike grupper. I rapporten «Status for ytringsfriheten i Norge – holdninger og erfaringer i befolkningen» (Staksrud mfl. 2014) undersøkte vi forekomsten av ubehagelige og nedlatende kommentarer og trusler, hva som var slike kommentarers innhold og hvilke konsekvenser folk trakk av slike opplevelser.

Blant de som hadde ytret seg i offentligheten svarte 31 prosent at de hadde opplevd å få ubehagelige eller nedlatende kommentarer, 51 prosent svarte at de ikke hadde hatt slike opplevelser, mens 15 prosent oppga at de ikke ville svare (Staksrud mfl., 2014: 42). På dette punktet var det bare ubetydelige forskjeller mellom kjønnene og mellom etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen. Menn hadde opplevd å få noe flere ubehagelige kommentarer enn kvinner (33 mot 29 prosent), mens de med ikke-vestlig bakgrunn i noe mindre grad hadde fått ubehagelige kommentarer (28 mot 31 prosent).

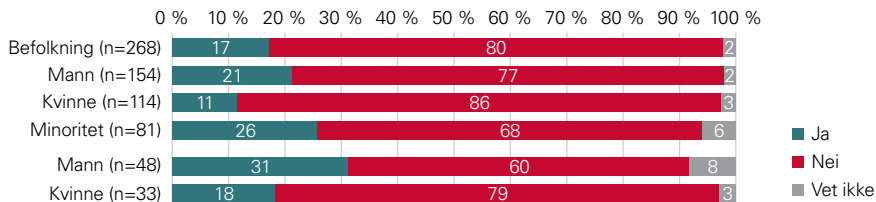
Det er vanskelig å vurdere og veie forekomsten av ubehagelige kommentarer som vi finner i materialet. I en nylig gjennomført undersøkelse fra USA viser Pew Research Center (2014) at 4 av 10 har opplevd en eller annen form for trakassering på nett. Dette inkluderer både svakere former for trakassering, som å bli kalt støtende ting («called offensive names») og at noen bevisst forsøker å gjøre en flau («purposefully embarrass you»), og sterkere former for trakassering, som fysiske trusler og forfølgelse (2014:2). Fordelingen mellom svakere og sterkere former var 55 mot 45 prosent (2014:3).

Sammenlignet med den amerikanske undersøkelsen er altså våre tall noe lavere. Når det gjelder konkrete trusler, ser imidlertid tallene i de to undersøkelsene ut til å være mer på linje, selv om vi må ta forbehold om at spørsmålene ikke er stilt på samme måte i de to undersøkelsene<sup>5</sup>. I vår undersøkelse sier 17 prosent i majoritetsutvalget at de har mottatt konkrete trusler, mot 18 prosent i den amerikanske undersøkelsen. Menn mottar betydelig oftere trusler enn kvinner, noe som også samsvarer med funnene hos Pew (2014:5). Det mest slående funnet når det gjelder trusler er imidlertid at den etniske minoritetsbefolkningen i mye større grad enn majoritetsbefolkningen utsettes for dette. Dette gjelder både menn og kvinner. 31 prosent av mennene i dette minoritetsutvalget sier at de har mottatt trusler, mot 21 prosent i majoritetsutvalget. Også mellom kvinner med etnisk majoritets- og minoritetsbakgrunn er det en betydelig forskjell.

---

5. Pew Research Centers begrep om sterke former for trakassering inkluderer fysiske trusler, stalking, seksuell trakassering og det å bli forfulgt over lengre perioder. Vi har spurt om konkrete trusler. Dette inkluderer både fysiske og psykiske trusler.

**Figur 8-3 Andelen som har opplevd å få konkrete trusler (Befolkningsutvalg og minoritetsutvalg, total og etter kjønn)**



Det helhetlige bildet av hvordan ubehageligheter og trusler preger offentlig debatt i sosiale medier er dermed sammensatt. Sett i lys av den kritikken som har vært rettet mot den digitale offentlige debatten, kan forekomsten av nedlatende kommentarer kanskje synes lavere enn forventet. Over halvparten av de som har ytret seg, har ikke opplevd ubehagelige kommentarer, og forekomsten er lavere enn i den amerikanske studien vi refererte til. I lys av det spesielle fokuset som har vært rettet mot kvinners og minoriteters utsatte posisjon i nettdebattene er det også overraskende at disse gruppene ikke oppgir å ha mottatt flere ubehagelige kommentarer enn andre. Derimot ser vi tydelige forskjeller mellom menn og kvinner, og mellom den etniske minoritets- og majoritetsbefolkningen, når det gjelder forekomst av konkrete trusler. At menn er mer utsatt for trusler er ikke så overraskende i lys av andre undersøkelser. Vi kjenner ikke til sammenlignbare studier når det gjelder etnisitet og forekomst av trusler, men forskjellene i vår undersøkelse er svært tydelige.

Undersøkelsen gjør dermed tydelig at for å forstå den digitale offentlighetens kultur og opplevelsen av å ytre sin mening, er det nødvendig å ta hensyn til skillelinjer knyttet til kjønn og etnisitet. Hovedfunnet i kapitlet om erfaringer med ytringer i Staksrud mfl. (2014) var at mens det var små forskjeller mellom etnisk majoritet og minoritet og mellom menn og kvinner når det gjaldt hvorvidt de hadde fått ubehagelige og negative kommentarer, og hvor ofte det skjedde, var det store forskjeller når det gjaldt kommentarenes innhold og de konsekvensene ulike grupper trakk av dem. Kvinner opplevde langt oftere enn menn å få ubehagelige kommentarer rettet mot kjønn og utseende, og representanter for den etniske minoritetsbefolkningen opplevde oftere enn majoriteten kommentarer rettet mot religiøs oppfatning, etnisk bakgrunn, hudfarge og nasjonalitet.

De to kvalitative studiene som inngår i dette prosjektet bidrar til kaste mer lys over hvordan faktorer som kjønn og etnisitet spiller inn i å forme erfaringer og mulighetsrom i det norske offentlige ordskiftet. Basert på intervjuer med 17 profilerte meningsyttere blant etniske og religiøse minoriteter viser Midtbøen og Steen-Johnsen i kapittel 3 i denne rapporten at minoritetsstatus nesten alltid har betydning for erfaringen med å ytre seg, i form av negative opplevelser



som kan knyttes til deres etniske eller religiøse bakgrunn. Dette gjelder også for de som ytrer seg på felter som ikke i seg selv angår minoritetsspørsmål eller religiøse debatter. Samtidig er det likevel store forskjeller i omfanget av negative erfaringer, og fra hvilket hold trusler, sjikane eller trakassering kommer fra. Styrken i negative reaksjoner henger nært sammen med debatt-tema, kjønn, religiøs tilhørighet og politisk/ideologisk posisjon.

I masteroppgaven «Uten sosiale medier hadde jeg ikke hatt en stemme», publisert som egen rapport i dette prosjektet, har Hedda Espeli intervjuet 10 kvinner som er aktive i offentlig debatt, både i sosiale og tradisjonelle medier. Flertallet av Espelis informanter har opplevd ubehagelige og nedlatende kommentarer i forbindelse med sin ytringsvirksomhet i digitale offentligheter. Opplevelsene inkluderer sjikanerende kommentarer om kropp eller utseende, krasse reaksjoner fra lesere eller motdebattanter, samt trusler og andre ubehagelige henvendelser via tekstmeldinger eller e-poster. Kommentarene er tydelig kjønnet, og inkluderer seksuell eller utseendebasert sjikane. Espelis konklusjon er at det å være kvinnelig meningsytrer bringer med seg visse vedheng. Disse vedhengene, som spiller på både tradisjonelle og stereotype kvinnebilder, kan utnyttes i forsøk på å ugyldiggjøre eller angripe kvinnelige meningsytterne og deres ytringer.

Disse to kvalitative bidragene viser at det er store variasjoner innenfor den digitale offentligheten, og at mange faktorer spiller inn i forhold til opplevelsen av ubehag og trusler. Samtidig finner de begge at visse tilskrevne egenskaper, altså grunnleggende karakteristika som kjønn, etnisitet og nasjonalitet, alltid spiller inn og har betydning. Eliteinformantene som er intervjuet i de to prosjektene erkjenner de ubehagelige sidene ved å stå i det offentlige ordskiftet, og har utviklet strategier for å håndtere dem – for eksempel ved å la være å lese kommentarene i debattfeltet, ramme dem inn som usaklige, eller å møte nett-troll og ubehagelige debattanter med motargumenter. Samtidig som de erkjenner at ubehag er en del av det å være aktiv debattant, opplever flere at denne siden av deltagelse koster dem mye. Ingen av dem er likevel innstilt på å innskrenke ytringsfriheten juridisk sett.

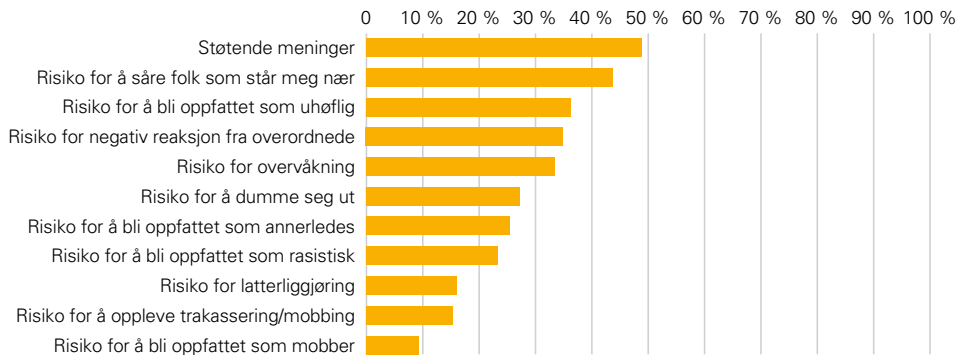
Resultatene fra spørreundersøkelsene antyder at også i den bredere gruppen av ytrere er mange villige til å fortsette å ytre seg på tross av ubehag. I majoritetsutvalget sier 71 prosent at de *ikke* er blitt mer forsiktige med å ytre seg etter å ha mottatt ubehagelige eller nedlatende kommentarer. På dette spørsmålet er det imidlertid store forskjeller mellom grupper. Mens 16 prosent av mennene i majoritetsundersøkelsen sier at de er blitt mer forsiktige med å ytre seg offentlig, sier 38 prosent av kvinnene i minoritetsundersøkelsen det samme. En rimelig tolkning av dette er at kommentarer rettet mot kjønn, etnisitet og andre tilskrevne egenskaper har en sterkere effekt på dem som mottar dem enn andre typer kommentarer (Staksrud mfl., 2014, kapittel 4).

## Selvålagt taushet i sosiale medier

Sosiale medier og deres betydning for muligheten for deltagelse i samfunnsdebatten har blitt betraktet på ulike måter i litteraturen. Fraværet av portvoktere og muligheten for enhver til å ytre seg om det vedkommende ønsker, fremheves av noen som et grunnlag for større pluralisme og ytringsmulighet for alle (Dahlgren, 2005; Shirky, 2008). Som fremhevet av van Dijck (2013) vil den kulturen som utvikler seg i sosiale medier være avhengig av mange faktorer, blant annet de hvordan brukerne tar mulighetene i bruk, hvilken samhandling som oppstår og forutsetningene som ligger i selve teknologien. I kapittel 2 i denne rapporten viste vi, basert på majoritetsundersøkelsen, at befolkningen i liten grad ser ut til å betrakte sosiale medier som frirom der man kan tillate seg hva som helst. I den grad man gjør en forskjell mellom hva slags nedlatende ytringer som kan fremsettes i ulike medier, er respondentene mer restriktive med dette i sosiale medier enn i nyhetsmediene. Vi så også at sosiale medier var en arena der mange ville unnlate å ytre meninger som var viktige for dem, hvis de opplevde en risiko for å støte andre eller bli latterliggjort. Slik selvålagt taushet betegnet vi som selvbegrensning (Hayes, Glynn og Shanahan, 2005a).

Tidligere studier har vist at tilbøyeligheten til selvbegrensning henger sammen med hvordan man oppfatter debattklimaet, altså med den kulturen som eksisterer i en gitt offentlighet (Hayes, Glynn og Shanahan, 2005b). I denne sammenhengen er det interessant å se nærmere på om det er særtrekk ved sosiale medier som ytringsarena som har konsekvens for tilbøyeligheten til selvbegrensning. En nylig publisert studie fra Pew Research Center (Hampton et al., 2014), viser at selvbegrensning i stor grad forekommer på Facebook og Twitter. Forskerne konkluderer at slike mekanismer virker sterkere i sosiale medier enn i offline kontekster, slik som blant venner eller på arbeidsplassen. Studien tok utgangspunkt i Snowden-saken, og fant at mens 86 prosent av amerikanerne var villige til å diskutere saken ansikt-til-ansikt, var bare 42 prosent av Facebook- og Twitterbrukere villige til å diskutere den på disse plattformene (2014: 5).

I undersøkelsen har vi undersøkt forholdet mellom ytringer på private arenaer og i sosiale medier. Figur 8-4 viser forholdet mellom andelen som sier de vil ytre en mening i privatsfæren, blant familie og venner, og andelen som sier de vil ytre en mening i sosiale medier, gitt ulike former for risiko. Prosenttallet i figuren angir hvor mange fler som ville sagt meningen sin i blant familie og venner enn i sosiale medier. For eksempel er forskjellen mellom de som ville sagt meningen sin i privatsfæren og i sosiale medier når det er en risiko for å støte andre 49 prosent.

**Figur 8-4 Selvbegrensning i sosiale medier sett i forhold til i privatsfæren. Befolkningsutvalg.**

Figur 8-4 viser at folk jevnt over vil begrense ytringene sine mer i sosiale medier enn i privatsfæren. Spesielt gjelder dette når det er fare for at meningene vil virke støtende, når det er risiko for å såre folk som står en nær eller for å bli oppfattet som uhøflig. I seg selv er ikke disse funnene nødvendigvis overraskende. Det er rimelig at mange føler seg tryggere i privatsfæren enn ute i offentligheten. Resultatene samsvarer også med funnene i undersøkelsen fra Pew Research Institute (Hampton mfl., 2014). Samtidig er det interessant, sett i lys av kritikken av debattkulturen i sosiale medier, at så mange fler uttrykker at de vil begrense ytringene sine i disse mediene enn blant de nærmeste, dersom det er en risiko for å støte noen. Dette antyder en forsiktighetskultur, mer enn en kultur der alle slags ytringer tillates, dersom vi ser på det brede bildet.

Risikoen for negativ reaksjon fra overordnede og risikoen for overvåkning fremstår også som viktige grunner for ikke å uttale meninger i sosiale medier som man ville uttalt i privatsfæren. I tillegg til disse er faren for å miste omdømme ved å dumme seg ut, latterliggjøres eller oppfattes som annerledes, en risiko som kan føre til selvpålagt taushet i sosiale medier. Slik vi ser av Figur 4 ser dette ut til å være en langt mer fremtredende særrisiko ved å ytre seg i sosiale medier enn risikoen for å oppleve trakassering og mobbing. Det er interessant å se dette i lys av spesifikke trekk ved sosiale medier som plattformer for kommunikasjon. Van Dijk (2006) har påpekt at digital informasjon har noen spesielle kjennetegn. For det første lar digital informasjon seg lagre og arkivere (*varighet*). Alle former for digital kommunikasjon vil dermed kunne vedvare utover kommunikasjonsøyeblikket og kunne hentes fram igjen senere. For det andre kan digitale koder repliseres og kopieres på en lettvinnt og billig måte (*repliserbarhet*). For det tredje kan informasjon i digitale nettverk ha ulike grader av synlighet – fra å være mellom to personer til å bli massekommunikasjon (*skalbarhet*). For det fjerde kan man raskt gjenfinne digital informasjon gjennom søkemotorer som Google (*søkbarhet*). Disse trekkene ved digital informasjon gjør at det gir mening for

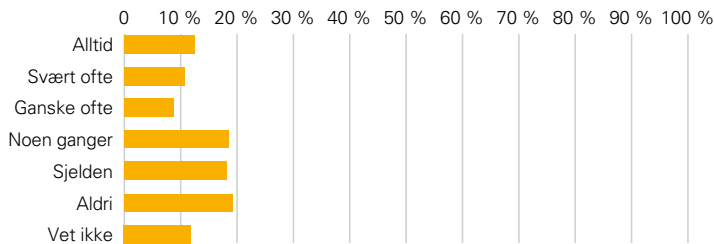
individer å være varsomme med den informasjonen de deler, hvis de frykter å miste omdømme. Med digital kommunikasjon blir kontrollen med egen informasjon begrenset, fordi den kan spres, lagres, gjenfinnes og kopieres, og dermed få en virkning langt ut over den sammenhengen den først ble publisert i.

I undersøkelsen ville vi undersøke spesifikke sosiale mekanismer i sosiale medier som kunne føre til selvpålagt taushet. I tillegg til de nevnte særtrekkene ved digital kommunikasjon, er måten informasjon spres på, gjennom nettverk av venner eller følgere, avgjørende (boyd, 2007). Inspirert av Sunstein (2003) fokuserer vi på sosiale mekanismer som kan påvirke individenes atferd i sosiale medier og som kan medføre selvbegrensning på individnivå og konformitet på samfunnsnivå. (Sunstein, 2003). Mekanismene kan forstås i lys av et fenomen kalt «informasjonskaskader». Informasjonskaskader innebærer at individer tar beslutninger og handler på bakgrunn av den informasjonen andre individers handlinger formidler, men uten å vite hva de egentlig mener om en sak (Easley og Kleinberg, 2012). Når mange retvitrer en Twitter-melding fordi de ser at andre i deres nettverk gjør det samme, er det et eksempel på en informasjonskaskade. En gruppe individer handler da på en bestemt måte; og andre observerer dem og etterlikner deres handlinger fordi de trekker den slutningen at handlingene medfører en gevinst, som for eksempel sosial aksept. Ingen kan fullt ut vite grunnen til at andre retvitrer eller om det finnes mange som er uenige i det som tvitres. Resultatet kan bli en følelse av at mange mener det samme uten at de nødvendigvis gjør det.

Sunstein (2003) identifiserer to typer mekanismer som han mener kan medføre selvbegrensning og konformitet når det gjelder offentlige ytringer. Den første typen, omdømmekaskader (*reputational cascades*), er knyttet til individenes ønske om å opprettholde sitt egne gode rykte blant gitte grupper. I en slik kaskade vet hvert enkelt individ at gruppen tar feil, men følger likevel gruppens mening for å unngå å bli støtt ut av gruppen. Konformitet og selvbegrensning er i dette tilfellet resultat av behov for sosial aksept og frykt for marginalisering. Den andre typen, «pluralistisk ignoranse», oppstår når hvert enkelt individ oppfatter gruppens (eller flertallets) mening på en feilaktig måte. I dette tilfellet er konformitet og selvbegrensning et resultat av en misoppfattelse og mistolkning av gruppens samlede mening eller av andre enkeltpersoners meninger. Det faktumet at ingen utfordrer den generelle meningen bidrar til å forsterke den enkeltes (mis)oppfatning av hvilket syn gruppen som helhet har.

Vi utformet to spørsmål for å finne ut om disse mekanismene gjør seg gjeldende i ytringer i sosiale medier i Norge. For det første ville vi undersøke på hvilken måte tanker om eget omdømme spiller inn i vurderingen om man skal ytre noe bestemt i sosiale medier, og stilte spørsmålet: «Hvor ofte lar du være å skrive noe på sosiale medier fordi det kan skade folks syn på deg?»

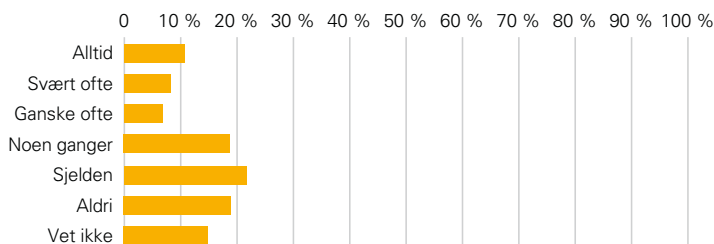
**Figur 8-5 Hvor ofte lar du være å skrive noe på sosiale medier fordi det kan skade folks syn på deg? Prosent. Befolkningsutvalg.**



Figur 8-5 viser at vurderinger av omdømme spiller inn i vurderingen av hva respondentene skriver i sosiale medier. Hvis vi tar med alle som har svart fra alltid til noen ganger på dette spørsmålet, utgjør det halvparten av respondentene. Samtidig er det langt flere som sier at de sjelden eller aldri begrenser ytringene sine på denne måten enn de som sier at de alltid eller svært ofte gjør det. En analyse av bakenforliggende faktorer viser at alder, inntekt, høyre-politisk orientering, og tilbøyelighet til selvsensur virker inn på om man lar være å skrive noe av hensyn til eget omdømme<sup>6</sup>.

Her har vi ikke kunnet måle den positive handlingen å skrive noe eller gi støtte til noe av hensyn til eget omdømme, slik Sunstein forutsetter i sin idé om omdømmekaskader. Vi mener likevel at svarene på spørsmålet gir en indikasjon om tilbøyelighet til å vurdere hensynet til omdømme når man skriver eller deler noe i sosiale medier. I det andre spørsmålet vi stilte, var vi opptatt av nettopp deling og videreformidling av informasjon, noe som nettopp kan kobles til kaskadefenomener i sosiale medier. Ut fra Sunsteins idé om pluralistisk ignoranse prøvde vi her å måle betydningen av det man tror andre mener. Vi spurte: «Hvor ofte lar du være å videreformidle informasjon i sosiale medier (lenker, deler, retvitrer) som du selv er enig i men som du vet de fleste er uenige i?»

**Figur 8-6 Andel som lar være å videreformidle informasjon i sosiale medier som de vet de fleste er uenige i. Befolkningsutvalg. Prosent.**



6. Se <http://www.statusytringsfrihet.no/OmProsjektet/om-prosjektet/1101> for fullstendig analyse av dette.

Figur 8-6 viser at ganske mange er villige til å viderefremde informasjon som de selv er enig i, men som de med seg selv vet at de fleste andre er uenig i. 19 prosent sier at de aldri lar være å dele innhold på dette grunnlaget, og 21,7 prosent sier at de sjelden gjør det. Likevel viser analysen at denne typen selvbegrensning forekommer. Hvis vi som ovenfor slår sammen de gruppene som gjør dette, fra «alltid» til «noen ganger», utgjør de samlet sett 44,6 prosent. I Sunsteins kaskadelogikk ligger det at individuelle valg kan skape kollektive effekter. Hvis mange nok jevnlig lar være å dele informasjon i lys av det de tror andre mener, vil dette kunne bidra til konformitet. Tilbøyeligheten til å la være å dele informasjon i sosiale medier i lys av flertallets mening stiger med økende alder og med økende høyre-politisk orientering, samt med personlig tilbøyelighet til selvbegrensning.

## Konklusjon: ytringsfrihet i sosiale medier

Sosiale medier utgjør sentrale plattformer for borgernes ytringer i Norge. I dette kapitlet har vi undersøkt hvorvidt og hvordan mulighetene til ytring i disse for-æne begrenses av faren for ubehagelige opplevelser, og av sosiale prosesser som fører til en selvpålagt taushet fra individenes side – enten av frykt for å støte eller av frykt for å skille seg ut.

Sosiale medier utgjør en spesiell teknologisk og sosial kontekst for ytringer. Den potensielle synligheten til informasjon som blir lagt ut og delt, søkbarheten og muligheten for vid spredning, kan skape en forsiktighet hos individene om hva de ytrer seg om. At informasjon formidles gjennom ulike typer nettverk, kan også potensielt skape prosesser der man blir spesielt opptatt av normative føringer og hva andre mener om en sak. Spørsmålene vi har stilt om folks villighet til å ytre seg på tross av slik risiko i sosiale medier, viser at hensynet til ikke å såre eller støte og til ikke å skille seg ut eller bli latterliggjort, potensielt spiller inn for mange i forhold til ytringer i sosiale medier. Da vi spurte mer spesifikt om hvordan respondentene tenker når de vurderer om de skal skrive og dele noe i sosiale medier, så vi likevel at ganske mange sjelden eller aldri la bånd på seg av frykt for eget omdømme. De sosiale prosessene som oppstår i sosiale medier kan likevel fungere sterkt begrensende hvis en stor nok andel begrenser det de skriver av hensyn til eget omdømme, eller av hensyn til at de ikke vil skille seg ut. Slike prosesser skaper ifølge Sunstein (2003) en fare for konformitet og gruppetenkning på systemnivå.

En annen grunn til å ikke ta i bruk de mulighetene til ytring som finnes gjennom sosiale medier, kan være frykten for ubehagelige erfaringer, mobbing og trakassering. Når respondentene i undersøkelsen vurderer denne risikoen opp mot andre former for risiko ved å delta, kommer den lavere enn hensynet til omdømme og hensynet til ikke selv å støte andre. Men når vi går direkte inn på erfaringer med ubehageligheter og trusler, ser vi samtidig at deler av

befolkningen gjør seg erfaringer med dette, og at det skremmer noen bort fra å delta igjen. Et sentralt trekk ved dette bildet er at faren for å bli utsatt for ubehagelige kommentarer og trusler er ulikt fordelt. Når det gjelder konkrete trusler er menn klart mer utsatt for dette enn kvinner. Menn med etnisk minoritetsbakgrunn skiller seg aller mest ut med en høyere forekomst av opplevde trusler. Når det gjelder ubehagelige kommentarer er bildet et annet. Her er forekomsten jevnere fordelt mellom grupper, men kvinner og personer med etnisk minoritetsbakgrunn mottar andre typer kommentarer, rettet mot iboende egenskaper, og de trekker oftere den konklusjonen at de vil bli mer forsiktige med å ytre seg. De kvalitative studiene vi har gjort gjør tydelig at temperaturen, debattklimaet og opplevelsen av ubehageligheter vil variere med mange faktorer, blant annet debatt-tema, plattform og politisk og ideologisk posisjon. Kjønn og etnisitet spiller gjennomgående sammen med disse andre faktorene.

I debatten om den digitale debatten i Norge kan det synes som det eksisterer to ulike narrativer – et om en usunn og forurenset debattkultur, der mennesker skremmes bort fra å delta, og et om en for trang og konform debattkultur, der det er umulig fremme annerledes meninger. Vår analyse i dette kapitlet kan tolkes som at den både gir støtte til og delvis motsier begge disse narrativene. På den ene siden viser vår analyse at mange er opptatt av ikke å støte og såre andre i offentlig debatt. Dette motsier til dels tesen om en usunn og brutal debattkultur i sosiale medier, der alt er tillatt. Tvert imot synes mange å pålegge seg begrensninger av hensyn til andre. Men samtidig viser analysen at ubehagelige og usaklige kommentarer, samt trusler, forekommer, og at slike ubehagelige opplevelser rammer og virker skjævt. Kaskadeeffektene vi har diskutert ovenfor kan dessuten føre til at de som utsettes for ubehagelige kommentarer og hets mottar mange kommentarer på kort tid, noe som kan virke svært massivt. Opplevelsen av ubehag kan bli desto sterkere.

Vår analyse antyder at en vurdering av ytringsfriheten i sosiale medier ikke lar seg sammenfatte i ett narrativ, og at ulike gruppers ytringsmuligheter innenfor ulike delfelter kanskje må analyseres hver for seg. Ut fra det vi ser, er det spesiell grunn til å se på kvinners muligheter i det digitale ordskiftet, siden de kombinerer en sterkere tendens til selvbegrensning – både ut fra omdømmehensyn og hensynet til ikke å såre andre, og en tendens til oftere å bli mer forsiktige med å ytre seg i lys av ubehagelige erfaringer. Også etniske minoriteter ser ut til oftere å gjøre seg erfaringer i det offentlige ordskiftet som fører til tilbaketrekning. Et interessant funn på tvers av analyser i dette kapitlet, og i Kapittel 2 (side 33), er at tilhørighet til høyresiden i norsk politikk har betydning. I kapittel 2 fant vi at de som plasserer seg på den politiske høyresiden hadde sterkere tilbøyelighet til selvbegrensning i lys av risikoen for å bli utsatt for mobbing og trakassering. Dette samsvarer godt med at disse oftere enn andre lar være å skrive noe i sosiale medier som kan skade deres omdømme, eller som de tror de fleste er

uenige i. På den annen side er det også denne gruppen som i mindre grad vil holde meningen sin tilbake ut fra faren for å bli oppfattet som rasistisk (jf. sidetall). Samlet sett antyder disse funnene at de som tilhører den politiske høyresiden i Norge har en annen opplevelse av sin posisjon i ordskiftet enn andre, og at de ut fra dette kan ha en sterkere tilbøyelighet til selvbegrensning.

Til slutt er det verdt å minne om at ytringsfrihet i sosiale medier også påvirkes av forhold som ligger utenfor den kulturen og interaksjonen som oppstår mellom brukere i den norske konteksten. Digitalisering og sosiale medier har bidratt til å utvide mulighetene for fri ytring av ideer og politiske meninger betraktelig. Samtidig gir digital teknologi nye muligheter for informasjonskontroll, filtrering og sensur. Både regjeringer og private internetselskaper som kontrollerer sosiale medieplattformer, som for eksempel Google, Facebook og Twitter, har de tekniske mulighetene til å utøve sensur på internett. Sosiale medier og digitale nettverk utfordrer dermed balansen mellom individuelle rettigheter og offentlige regler som garanterer og regulerer ytringsfrihet. På lengre sikt ligger det en utfordring for ytringsfriheten her, i form av en potensiell nedkjølningseffekt.

## Referanser

- boyd, D. (2007). Why youth (heart) social network sites: The role of networked publics in teenage social life. In Buckingham, D. (Ed.) *Macarthur foundation series on digital learning – Youth, identity, and digital media volume*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dahlgren, P. (2005). The internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2): 147–162.
- Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). *Networks, crowds, and markets: Reasoning about a highly connected world*. New York: Cambridge University Press.
- Enjolras, B., Karlsen, R., Steen-Johnsen, K. og Wollebæk, D. (2013). *Liker-likes ikke. Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hayes, A.F., Glynn, C.J. & Shanahan. (2005a). Willingness to Self-Censor: A Construct and Measurement Tool for Public Opinion Research. *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (3).
- Hayes, A.F., Glynn, C.J. & Shanahan. (2005b). Validating the Willingness to Self-Censor Scale: Individual Differences in the Effect of the Climate of Opinion Expression. *International Journal of Public Opinion Research*, 17 (4): 443–455.



- Hampton, K. Rainie, L., Lu, W., Dwyer, M., Shin, I and Purcell, K. (2014). «Social Media and the Spiral of Silence». Pew Research Center, August. Available at <http://www.pewinternet.org/2014/08/26/social-media-and-the-spiral-of-silence/>
- Duggan, M., Rainie, L., Smith, A., Funk, C., Lenhart, A. and Madden, M. (2014). «Online Harassment». Pew Research Center, October 2014, Available at: <http://www.pewinternet.org/2014/10/22/online-harassment/>
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture*. New York: New York University Press.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shirky, C. (2008). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing without Organizations*. New York: Penguin Books.
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M. H., Ihlebæk K. A, Midtbøen, A., Sætrang, S., Trygstad, S. C., Utheim, M. (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo
- Sunstein, C. (2003). *Why societies need dissent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Van Dijck, J. A. G. M. (2006). *The Network Society: Social Aspects of New Media*. London: Sage.
- Van Dijck, J. (2013). *The Culture of Connectivity. A critical history of social media*. Oxford: Oxford University Press.

# Kapittel 9: Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet

*Sissel C. Trygstad*

Norsk arbeidsliv omtales gjerne som uformelt, konsensusorientert og demokratisk. I den organiserte delen finner vi ulike ordninger og fora for individuell og representativ deltakelse. Samlet skal disse bidra til å gi arbeidstakere både kollektiv og individuell innflytelse, og de skal virke maktutjevnerende og demokratiserende. I dette kapitlet er vi særlig opptatt av ytringsfrihet, som en vesentlig dimensjon ved et demokratisk arbeidsliv. Hvor akseptabelt er det at vi som arbeidstakere bruker vårt fag, profesjon eller samfunnsengasjement til å mene noe om saker som kan ha tilknytning til arbeidsplassen? Hva kan tenkes å fremme eller hemme våre opplevde ytringsmuligheter i arbeidslivet? Når ytringsfrihet i arbeidslivet er tema, speiles dette gjerne mot den lojalitetsplikt arbeidstakere har til sin arbeidsgiver og grunnleggende krav til lojalitet i arbeidsforholdet. Vi vil argumentere for at denne lojaliteten lett kan tolkes endimensjonalt. Som arbeidstakere har vi også lojalitetsforpliktelser knyttet til andre viktige aktører, som eksempelvis fagmiljøet, brukere og samfunnet vi er del av. Følgende spørsmål vil bli diskutert:

- Hvilke formelle og uformelle begrensninger i ansattes ytringsfrihet finner vi?
- Hvordan balanseres ytringsrett og lojalitet i forhold til hverandre?

Vi presenterer et situasjonsbilde som viser hvordan arbeidstakere vurderer sentrale sider ved sin ytringsfrihet. I analysene undersøker vi om ansattes vurderinger har sammenheng med trekk ved virksomhetene der de jobber, herunder blant annet sektortilhørighet og størrelse, og/eller individuelle kjennetegn som utdanning og kjønn. Funn vil også diskuteres i lys av endringer knyttet til organisering og ledelse. Disse endringene vil formelt og uformelt kunne påvirke hva som anses som legitimt å ytre seg om.

## Bakgrunn

I løpet av det siste tiåret har det vært en økende interesse knyttet til ansattes ytringsfrihet i Norge. Den økte interessen har flere forklaringer. For det første har det pågått lovarbeider som eksplisitt har adressert temaet. For det andre har det vært gjennomført store endringsprosesser, og da særlig i offentlig sektor, som

har resultert i at arbeidstakere har fremmet sine synspunkter om disse offentlig. I den forbindelse har vi tidvis kunnet lese om arbeidstakere som får munnkurv eller som motarbeides når de ytrer seg utenfor organisasjonens grenser, for eksempel til media. En tredje forklaring er framveksten av nye medier, som gjør det langt enklere enn tidligere å ytre seg offentlig. Sosiale medier har gjort av vi, uten redaksjonell vurdering og kun med et tastetrykk, kan offentliggjøre synspunkter, påstander og erfaringer som kan nå mange. Dette kan være ytringer som omhandler forhold på arbeidsplassen, og som kanskje i utgangspunktet var ment mer som en «privat meningsutfoldelse», men som blir å anse som offentlig fordi nedslagsfeltet er stort (Olsen 2014:254–255). I følge Ipsos MMI hadde nesten 3 millioner av Norges befolkning i mai 2013 en profil på Facebook, og over halvparten var innom Facebook daglig. I utgangspunktet er ansattes ytringsfrihet teknologinøytral; den gjelder uansett hvor eller hvilken plattform den er fremsatt på (Olsen 2014:253).

Olsen (2014) trekker fram to ulike strategier som arbeidsgivere kan benytte for å «forhindre uønsket adferd på sosiale medier» (ibid. s. 265). For det første kan arbeidsgiver fastsette retningslinjer eller reglement for bruk av sosiale medier. For det andre kan retningslinjer for bruk av sosiale medier inkluderes i individuelle avtaler med arbeidstakeren, eksempelvis i arbeidsavtalen. Det er grunn til å tro at arbeidsgivere fortrinnsvis vil velge den første strategien. En undersøkelse i 20 norske kommuner i mai 2011, viste at 6 kommuner hadde laget veiledere for ansattes bruk av sosiale medier, mens ytterligere åtte kommuner hadde omtale av bruk av sosiale medier i andre skriv eller holdt på å utarbeide egne veiledere. De resterende seks hadde på det aktuelle tidspunktet ikke regulert, eller hadde planer om å regulere slik bruk (Skivenes & Trygstad, 2012).

Forekomsten av denne type retningslinjer har trolig vokst betraktelig siden den gang. Tidvis begrenser slike retningslinjer arbeidstakernes rett til å si sin mening utenfor organisasjonens grenser. Samtidig er ansattes ytringsfrihet styrket gjennom lovendringer. Det kan med andre ord se ut til at vi har en utvikling som trekker i ulike retninger. I kapitlets første del skal vi se nærmere på hva som kan fremme og hemme ytringsfrihet, med utgangspunkt i de roller vi har som arbeidstaker. Det vil være ulike lojalitetsforpliktelser knyttet til hver av rollene, som kan tenkes å påvirke både våre handlingsvalg og vår ytringsfrihet.

## Ulike roller, ulike lojalitetsforpliktelser<sup>1</sup>

I rollen som ansatt har vi lojalitetsforpliktelser knyttet til arbeidsgiverne, virksomheten og våre arbeidskolleger. Det forventes at vi som ansatte lojalt følger etablerte retningslinjer og formelle strukturer. Vår lojalitetsplikt springer ut av den avtalen vi har inngått med vår arbeidsgiver, og som styrer vårt ansettelsesforhold.

1. Dette bygger på Skivenes & Trygstad 2007, 2008 og 2010.

Lojalitetsplikten skal gi arbeidsgiver et vern, ved å bidra til at arbeidstakerne jobber for å nå virksomhetens målsetninger, benytter ressursene på en kostnadseffektiv måte og opptrer kollegialt. Organisasjonen skal produsere tjenester og ytelser effektivt og med høy kvalitet, og som ansatt skal vi bidra til at virksomheten er velfungerende og har tillit i omgivelsene. Virksomhetens formål, styringsprinsipper og formelle og uformelle normer og verdier vil være styrende for hva som oppfattes som passende adferd (Scott 1995). Rendyrket kan det hevdes at ansattrollen er instrumentell: arbeidstakeren betraktes som et virkemiddel for at organisasjonen skal kunne fungere mest mulig målrettet (Skivenes & Trygstad, 2007:52).

Som fagutøver kan vi ha lojalitetsforpliktelser som strekker seg utenfor organisasjonens grenser. Faglige standarder ligger til grunn for nesten alt arbeid. De kan springe ut av en profesjon og innlært gjennom et utdanningsløp, eller de kan være dannet gjennom intern fagopplæring og samhandling med kollegaer. Rollen som fagutøver kan relateres til en plassering i den sosiale strukturen – eller feltet – og gir profesjons- eller faggruppen noen felles klassifikasjoner som internaliseres. Disse klassifikasjonene fungerer som disposisjoner som påvirker hvordan vi ser, tolker og forholder oss til verden rundt oss (Bourdieu 1995). Som fagutøver er det legitimitetsstandarder brukerens/kundens/pasientens beste som gjelder. Denne oppnås blant annet gjennom forsvarlig produksjon, barnevernfaglig gode vurderinger, og en pedagogisk god håndtering av undervisningen. Eksempelvis vil en hjelpepleier forventes å knytte an til standarder for å utøve god omsorg, som er kjennetegnet ved «en forståelse av samhørighet og evne til å identifisere seg med andres skjebne» (Ve 1999:142). De normer og verdier som råder innenfor arbeidsorganisasjonen kan komme på kollisjonskurs med de normer og verdier som preger profesjons- eller faggruppen.

I rollen som borger er vi vendt mot samfunnet. For arbeidstakere i privat og offentlig sektor vil det kunne være viktig å informere allmennheten og være delaktig i samfunnsdebatten. Som offentlig ansatt vil man i tillegg være del av et system som står ansvarlig overfor folkevalgte politikere, og derved også folket. De beslutninger som fattes vil i større eller mindre grad berøre innbyggerne innenfor et bestemt område. Det kan derfor argumenteres for at arbeidstakere som bidrar til å heve kvaliteten på det offentlige ordskiftet er viktig. Det kan også argumenteres for at det er svært viktig at arbeidstakere som får kunnskap om forhold som vil kunne skade tredjepart informerer offentligheten om dette, særlig dersom virksomheten selv ikke gjør noe med saken.

Lojalitetsforpliktelsene som følger av rollene på arbeidsplassen kan tidvis komme i konflikt med hverandre. Et klassisk eksempel er når den faglige kvaliteten på arbeidet som utføres, eksempelvis innen pleie- og omsorg, sett fra arbeidstakerens ståsted ikke er god nok, grunnet manglende ressurser. Dersom dette går utover de pleietrengende, og man flere ganger har forsøkt å ta det

opp uten at noe er endret, hva gjør man da? I slike situasjoner vil rollen som ansatt være i konflikt med rollen som profesjons- eller fagutøver, og spørsmålet er hvem man skal være lojal mot. Også den tiltakende bruk av sosiale medier og iveren etter å regulere hva ansatte kan si og ikke si utenfor virksomhetens grenser, kan i utgangspunktet ses i lys av kryssende roller og lojalitetsforpliktelser. Arbeidstakeres ytringsfrihet kan kollidere med høyst nødvendige krav om å innordne seg:

Eksempelvis er det ikke kontroversielt eller ansett som en begrensning på ytringsfriheten at en kommune bestemmer hvem som skal uttale seg på vegne av kommunen, og derved også hvem som ikke skal uttale seg (jf. Myklebust 1997, sitert i Skivenes & Trygstad 2007, s. 57).

Det er imidlertid flere eksempler på saker som omhandler ytringsfriheten i arbeidslivet som er langt mer kontroversielle enn dette. Like fullt, endringer i loven understreker at vi har rett til å ytre oss i kraft av vår fag- og borgerrolle.

## Lovendringer

Den alminnelige ytringsfriheten er rettslig beskyttet i Grunnloven § 100 og i «Den europeiske menneskerettighetskonvensjon» (EMK) artikkel 10. Ny § 100 trådte i kraft i 2004, og har styrket ansattes ytringsfrihet. I stortingsmeldingen (nr. 26, 2003–2004) framgår det:

Mens dagens grunnlovsbestemmelse her bare gir vern mot inngrep fra det offentlige, legger kommisjonen opp til at den nye bestemmelsen også omfatter vern mot privates inngrep i ytringsfriheten, for eksempel arbeidsgiveres innskrenkning av ytringsfriheten overfor sine arbeidstakere (ibid. s. 14).

Arbeidstakeres ytringsfrihet har med andre ord et sterkt vern. Det er *begrensninger* i ansattes ytringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt. Videre står det i stortingsmeldingen at arbeidstakere gjerne vil ha et særlig ønske om å delta i samfunnsdebatten når vi sitter på spesialkunnskap på områder som diskuteres og debatteres (ibid.). I lys av rollene, kan dette tolkes som en understrekning av at vi også har ytringsfrihet i vår fagutøverrolle. Videre påpekes det at ytringsfrihet er viktig ut fra hensynet til samfunnets behov for informasjon og åpen debatt. Dette kan tolkes som en påpekning av at det er legitimt av vi i vårt ansettelsesforhold kan benytte borgerrollen (Skivenes & Trygstad 2007:55). Sivilombudsmannen slår etter endringene fast at Grunnlovens § 100 gir et sterkere vern av ansattes ytringsfrihet enn EMK, og at: «Grensen for ansattes ytringsfrihet følger nå direkte av en tolkning av Grunnloven, og det må antas at ansattes ytringsfrihet er utvidet etter endringen i 2004».<sup>2</sup> Det er like fullt grenser for ansattes ytringsfrihet. Begrensinger vil springe ut av den lojalitetsplikten vi har i kraft av vårt

2. Somb. Se f.eks. 19. april 2013 (sak 2012/1031)

arbeidsforhold. Olsen (2014) trekker i den forbindelse fram følgende momenter; identifikasjonsfaren med arbeidsgiver, sannheten av utsagnet, ytringens form, hensynet til allmennheten, hensikten med ytringen, hvorvidt ytringen framsettes internt eller eksternt, hvorvidt ytringen er i tråd med eventuelle reglementer man har i virksomheten, og om den er i konflikt med arbeidsgivers legitime interesser. Utgangspunktet er imidlertid at det skal mye til for at en ytring begrenses av arbeidsgivers lojalitetsplikt (ibid. s. 252–253).

### Om ansattes rett til å varsle

Ved inngangen til 2000 ble varsling i arbeidslivet et begrep. I dag er det lovregulert i Arbeidsmiljøloven, men er stadig gjenstand for omfattende offentlig debatt i Norge. Da lovbestemmelsene, etter en lang prosess, trådte i kraft i 2007, var hovedformålet å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig. Arbeidsmiljølovens bestemmelser sier blant annet at arbeidstaker har *rett* til å varsle om kritikkverdige forhold, det å sanksjonere varslere er ulovlig, og arbeidsgiver skal legge forholdene til rette for varsling (se aml §§§ 2-4, 2-5, 3-6).

I store deler av norsk arbeidsliv framstår det å melde fra om feil, mangler og uønskede hendelser som en innarbeidet praksis, men dessverre ikke over alt. Varslingsbestemmelsene skal gi arbeidstakerne et vern når de ytrer seg eller varsler om kritikkverdige forhold i eller utenfor virksomheten. Når det gjelder ekstern varsling er det imidlertid knyttet noen forutsetninger (Kapittel 10 på side 206). Idealet er at konfliktfylte varslingssituasjoner ikke skal oppstå. Arbeidsgiver skal foreta en generell vurdering av ytringsklimaet i virksomheten med sikte på hvordan intern kritikk håndteres (Eggen 2009). Vi skal komme nærmere inn på varsling som fenomen i Kapittel 10. Her nøyer vi oss med å påpeke at varslerbestemmelsene i utgangspunktet kan tolkes som en styrking av ansattes ytringsfrihet (Arntzen de Besch 2013).

## Endringer i organisering og ledelse

I SSBs levekårsundersøkelse fra 2009 framgår det at 29 prosent av norske arbeidstakere har gjennomført omorganiseringer som har berørt egen arbeidssituasjon de siste to årene og/eller det har vært gjennomført nedbemanninger der de jobber. Dersom vi ser tilbake på de siste tiårene har endringstakten vært særlig høy i offentlig sektor. Endringene i både privat og offentlig sektor har vært sterkt inspirert av anglosaksiske organisasjons- og ledelsesmodeller. I privat sektor har blant annet Human Relations (HR), Human Resource Management (HRM) og Lean Construction hatt stor innvirkning. I offentlig sektor har modeller inspirert av New Public Management (NPM) påvirket valg av organisasjons- og ledelsesprinsipper. Modellene er spredd både som et resultat av utenlandske etableringer og oppkjøp i norsk næringsliv, og som spredning av det Røvik (1992/1998) omtaler som institusjonaliserte standarder. Institusjonaliserte

standarder er sosialt konstruerte oppskrifter på hvordan ulike deler av en organisasjon bør utformes. Disse fungerer som forbilder som spres på tvers av land og kontinenter. Til tross for at modellene er forskjellige, har de noen klare felles-trekk. Utfletning av organisasjonshierarkiene, delegering av ansvar og beslutnings-myndighet, og bruk av insentivbaserte belønningssystemer er noen av disse. Til tross for delegering av ansvar, vektlegges like fullt ledelse sterkt. Ledelse som eget fag betraktes gjerne som noe isolert, løsrevet fra institusjonelle struk-turer og kultur (jf. «generic management» (se Sørhaug 2004, Trygstad & Hagen, 2007:51; Vie 2012). Ledelsens rolle og deres personlige egenskaper står i sen-trum. Ansattes deltakelse kobles gjerne til «empowerment» og «commitment», der målet er å øke den ansatts ansvar for *bedriftenes* utvikling og vekst. Ledel-sens makt til å gjennomføre sine beslutninger til tross for motforestillinger og motstand fra sterke profesjonsgrupper, tillitsvalgte og arbeidstakere for øvrig, vektlegges. I et slikt perspektiv kan det å strømlinjeforme informasjons- og kom-munikasjonsstrømmene være viktig. Dette vil kunne effektivisere beslutnings-prosessene og redusere støy. Det å ha kontroll på hva som sies offentlig om indre forhold i virksomheten, dens produkter eller tjenester vil også være viktig for å kunne forme virksomhetens omdømme (Hagen & Trygstad, 2007). Et annet klart fellestrekk, og som springer ut av det som er sagt over, er at det er ansatte-rollen som vektlegges. Rollen som fagutøver eller som borger kan i beste falls sies å bli underkommunisert, eller endog motarbeidet, i disse modellene for god ledelse og organisering.

Utviklingen i offentlig sektor har beveget den politiske organisasjon i retning av selskapet som idealtipe (Brunsson 1994). Mens den politiske organisasjon skal reflektere innbyggernes varierte og ofte motsetningsfylte normer, verdier og ideer, skal selskapet som idealtipe generere effektiv og koordinert handling for å være mest mulig lønnsom (ibid. s. 327). I denne prosessen kan det å begrense profesjoner, tillitsvalgte og andre arbeidstakeres deltakelse både i diskusjoner og beslutninger framstå som viktig, for å begrense divergerende syn som kan bidra til diskusjoner som dertil kan føre til at prosesser og beslutninger tar lengre tid. Dette vil uformelt kunne påvirke ytringsfriheten. Innenfor NPM har det vært et klart ønske om å redusere profesjonenes makt og innflytelse (Michelsen & Ousland, 2004, Trygstad 2004), noe som også kan tenkes å ha påvirket profesjonenes ytringsmuligheter i det offentlige. En undersøkelse gjennomført blant medlemmene til Norsk sykepleieforbund, Utdanningsforbundet og Politiets fellesforbund i 2014, der den store majoriteten arbeider i offentlig sektor, peker i en slik retning. Rundt 40 prosent av de spurte svarte at kravene til lojalitet fra den øverste administrative ledelsen har økt i løpet av de siste årene. Videre svarer rundt tre av ti at mulighetene til offentlig å komme med kritiske kommentarer til prioriteringer gjort av den øverste administrative og/eller politiske ledelse på sitt fagområde har blitt dårligere (Oslo redaktørforening/

in fact 2014). Førde og Aasland (2013) har blant annet undersøkt det de omtaler som «faglig ytringsfrihet» blant leger. De finner at denne sett under ett er noe forbedret i 2010, sammenliknet med 2004, men med ett unntak. Når det gjelder utsagnet «den som kritiserer, risikerer sanksjoner fra avdelingsledelsen» er det ingen forskjell mellom de to undersøkelsene. I 2010 svarer 30 prosent av overlegene og 27 prosent av sykehuslegene i spesialisering at dette «passer middels» eller «passer godt».

Når det gjelder formelle føringer, har nedbygging av lederhierarkier betydning. I lovarbeidene til ny § 100 framgår det at ytringsfriheten begrenses av nærhet til toppladelsen. Begrunnelsen er at faren for at vedkommende som ytrer seg vil bli identifisert med virksomheten, også når det presiseres at standpunktene står for den ansattes egen regning (St. meld. nr. 26, 2003–2004, s. 104). I offentlig sektor framgår det i tillegg at nærhet til politisk ledelse har betydning. Jo lenger fra politisk ledelse man befinner seg, jo større er ytringsfriheten – og motsatt. I 2012 hadde 36 prosent av norske kommuner ingen ledernivåer mellom rådmannen og leder for den tjenesteutøvende enhet, mens 35 prosent hadde ett ledernivå (Blåka et al. 2012:21 s. 79). Dette viser at en stor andel kommunalt ansatte befinner seg nær toppladelsen og nær politisk ledelse. I praksis vil dette bety at eksempelvis styreren av et sykehjem vil være så nær den politiske ledelsen at han eller hun underlegges strengere lojalitetskrav, enn en tilsvarende leder i en sektororganisert kommune med tre eller fire ledernivåer. La oss se hvordan norske arbeidstakere vurderte sentrale sider ved ytringsfriheten høsten 2013.

## Ytringer til offentligheten

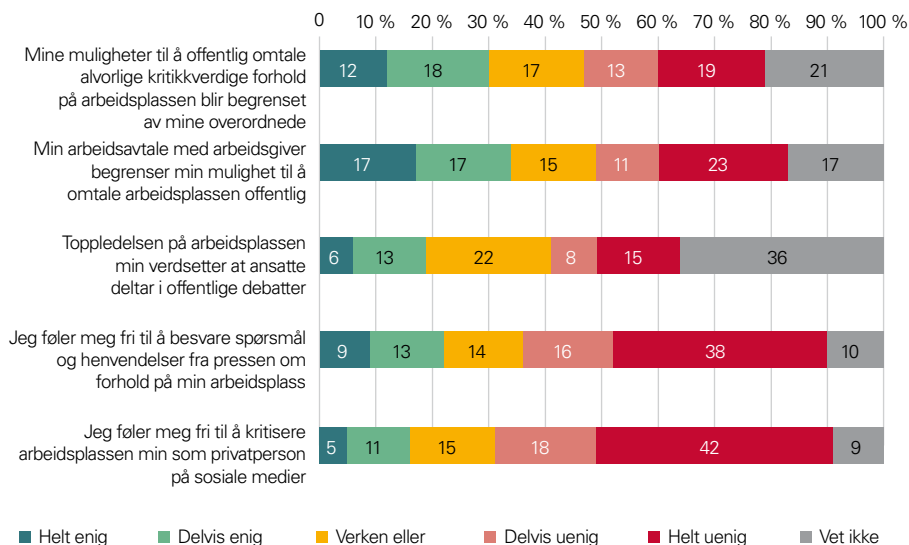
I befolkningsundersøkelsen (Staksrud et al. 2014) ba vi norske arbeidstakere om å vurdere sine muligheter til å offentlig uttale seg om virksomheten de jobber i. I undersøkelsen understreket vi at vi her sikter til ytringer som ikke bryter lovpålagt taushetsplikt.<sup>3</sup>

For mange vil det å eksempelvis kritisere arbeidsplassen sin offentlig, være fremmed. Ulike undersøkelser viser at norske arbeidstakere er lojale mot jobben og kolleger (Skivenes & Trygstad, 2012). I Figur 9-1 gjengir vi totalfordelingen i utvalget:

---

3. Formulert slik: «Vi sikter her til ytringer som ikke bryter lovpålagt taushetsplikt» (Staksrud et al. 2014:123).



**Figur 9-1 Ansattes muligheter til å ytre seg offentlig**

De ulike påstandene kan sies å berøre ulike sider av borgerrollen i den forstand at de alle problematiserer hvordan arbeidstakerne vurderer sine muligheter til å kommunisere med eller til offentligheten. Dersom vi starter med den nederste påstanden, ser vi av totalfordelingen at 16 prosent er helt eller delvis enige i at de som privatpersoner er frie til å kritisere arbeidsplassen sin i sosiale medier, mens 60 prosent er delvis eller helt uenige i dette. Det er også en andel (15 prosent) som ikke har gjort seg opp noen klar mening om dette, mens 9 prosent er usikre.

Derneft ser vi at en drøy halvpart er delvis eller helt uenig i at de er frie til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen. Om lag to av ti er helt eller delvis enig. Igjen får vi en ganske stor andel som enten ikke har gjort seg opp noen klar mening (verken enig/uenig) eller som ikke vet – samlet sett en av fire arbeidstakere. Dette må ses i sammenheng med at mange har en jobb der dette er en lite relevant problemstilling. Vi vet imidlertid fra tidligere undersøkelser at det på en del arbeidsplasser er restriktive regler for hvordan henvendelser fra pressen skal håndteres, og særlig i deler av offentlig sektor (Hagen & Trygstad, 2007, Byrkjeflot & Angell, 2008, Skivenes & Trygstad, 2012).

Mange er i tvil om hvorvidt toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter. Det er omtrent like mange som svarer at de er helt eller delvis enig som de som sier de er delvis eller helt uenig – 19 versus 23 prosent. Dersom vi slår vi sammen «vet ikke» og «verken eller» får vi en andel på 58 prosent.

Igjen er det rimelig å se dette i lys av at problemstillingen trolig er lite aktuell for majoriteten i utvalget. Det er eksempelvis 18 prosent som har svart at de har skrevet kronikk eller debattinnlegg i en landsdekkende avis, og 19 prosent i en lokal- eller regionalavis. Dette betyr at henholdsvis 82 og 81 prosent aldri har gjort det. Det er stor grad av overlapp her; mange av de som har skrevet i landsdekkende avis, har også gjort dette i lokal- eller regionalavis.

Mens de omtalte påstandene i Figur 9-1 så langt kan sies å være av uformell karakter, viser de to siste påstandene til mer formelle begrensninger. Det er eksempelvis 34 prosent som er helt eller delvis enig i at muligheten til å omtale arbeidsplassen offentlig begrenses i arbeidsavtalen. Det er like mange, 34 prosent som svarer at de er delvis eller helt uenige i påstanden, 17 prosent er usikre, mens 15 prosent ikke har gjort seg opp noen klar mening. Sist, men ikke minst svarer tre av ti at de er helt eller delvis enig i påstanden «Mine muligheter til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede». Nesten like mange har svart at de er delvis eller helt uenige (32 prosent).

### Hva påvirker?

På bakgrunn av fordelingen i Figur 9-1 kan vi slå fast at norske arbeidstakere opplever visse formelle og uformelle begrensninger når det gjelder hva de kan si og ytre seg om i offentligheten. Dersom vi skiller mellom sektorer, framgår det at offentlig ansatte vurderer sine muligheter til å ytre seg som mer begrenset enn hva ansatte i privat sektor gjør. I privat sektor er det imidlertid gjennomgående flere i gruppene «verken enig/uenig» og «vet ikke» enn i offentlig sektor. Det kan indikere at offentlig ansatte i større grad har gjort seg opp en klarere mening. Dersom vi konstruerer en indeks basert på variablene over, kan vi i en regresjonsmodell undersøke om sektor har betydning også når vi kontrollerer for andre forhold, som trekk ved virksomhetene og arbeidstakerne. Det må understrekes at regresjonsmodellen har begrenset forklaringskraft, men følgende variabler har betydning for arbeidstakernes vurderinger av sin ytringsfrihet:<sup>4</sup>

- *Sektor:* Offentlig ansatte vurderer sin ytringsfrihet som dårligere enn privat ansatte.
- *Størrelse:* Jo flere ansatte man jobber sammen med, jo dårligere vurderes ytringsfriheten.
- *Kjønn:* Kvinner vurderer sin ytringsfrihet som dårligere enn menn.

4. De to påstandene øverst i Figur 9-1 er snudd; helt enig har blitt til helt uenig osv. Den standardiserte Cronbach's Alpha på indeksen er .78. Se regresjonsmodellen på [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no). De to første er signifikant på 1-prosentnivå, mens den siste er signifikant på 5-prosentnivå.

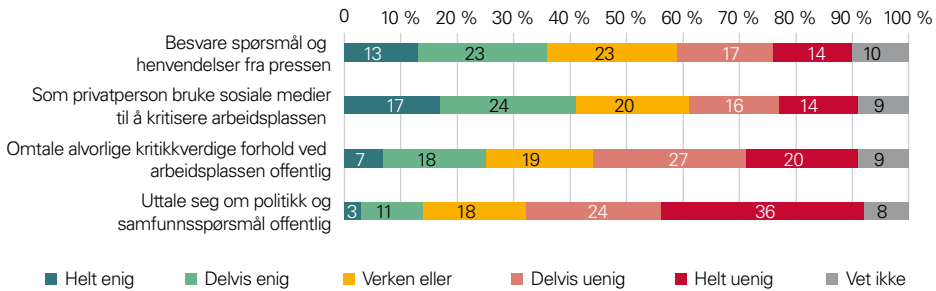
Både sektortilhørighet og størrelse har betydning, begge er signifikant på 1-prosentnivå. At størrelse har betydning er ikke veldig overraskende. Det er rimelig å anta at jo større virksomheten er, jo flere rutiner vil være innført. Dette vil kunne være rutiner som med eller uten hensikt oppfattes som regulerende på ansattes ytringsfrihet. Det er imidlertid mer overraskende at offentlig ansatte vurderer dette som signifikant annerledes enn arbeidstakere i privat sektor. Som vi kommer tilbake til, har Sivilombudsmannen i flere sammenhenger ytret bekymring for utviklingen innenfor denne delen av arbeidslivet. Vi har imidlertid noe større problemer med å forklare kjønnseffekten, selv om det kan være nærliggende å trekke en parallell til den pågående debatten om seksualisert netthets. Undersøkelser har vist at kvinner er mer utsatt enn menn når de uttaler seg i offentligheten. Det er ikke urimelig å tenke seg at dette også gjelder for kvinnelige arbeidstakere. Landsverk-Hagen undersøker sammen med andre forskere ved AFI netthat og journalistisk ytringsfrihet. Hun sier: «Vår undersøkelse vil ha et særlig fokus mot seksualisert sjikane og trusler. Vi hører ofte at det er flest kvinner som blir utsatt for netthets, men det ønsker vi å vite mer nøyaktig». <sup>5</sup> Dersom kvinner er mer utsatt når de ytrer seg offentlig enn menn, kan fryktet eller reell hets og negative tilbakemeldinger være en viktig forklaring på en kjønnsforskjellen vi finner. Hets og negative tilbakemeldinger kan komme fra kolleger, ledere eller andre nettbrukere.

## Omdømme framfor ytringsfrihet?

Tidligere i kapitlet omtalte vi nye organisasjons- og ledelseskonsepters mulige begrensninger av ytringsfrihet, og argumenterte for at disse i stor grad vektlegger de forpliktelser som springer ut av ansatterollen. Hvor går eksempelvis grensen mellom lojalitet og ytringsfrihet og hvordan balanseres disse i forhold til hverandre? Eller sagt på en annen måte: Hvordan skal vi vekte ulike lojalitetsforpliktelser i forhold til hverandre? I Figur 9-2 spør vi om en arbeidsgiver, av hensyn til virksomhetens omdømme og økonomiske interesser, bør kunne begrense ansattes mulighet til å ytre seg på ulike måter. Dette spørsmålet aktualiserer kryssende lojalitetsforpliktelser mellom rollen som ansatt og rollen som borger. Vi presenterer fordelingen i hele utvalget under ett. Vi minner om at vi tar utgangspunkt i arbeidstakere som har vært i et ansettelsesforhold de siste 12 månedene.

5. <http://www.aftenposten.no/kultur/–Netthets-er-et-stort-demokratisk-problem-7617182.html>

**Figur 9-2 I hvilken grad mener du at en arbeidsgiver av hensyn til omdømme og økonomiske interesser bør kunne begrense ansattes mulighet til å... (lavest n= 1035, høyest n=1059)**



Dersom vi tar utgangspunkt i henholdsvis de som er mest enige og uenige i påstandene i Figur 9-2, ser vi at det synes å være størst aksept for å begrense ansattes muligheter til å bruke sosiale medier til å kritisere arbeidsplassen som privatperson. Drøyt fire av ti er helt eller delvis enig i at dette er akseptabelt av hensyn til omdømme og økonomiske interesser. Dernest følger spørsmålet/påstanden om arbeidsgivers mulighet til å begrense de ansattes muligheter til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen. 36 prosent er helt eller delvis enig i at arbeidsgiver bør kunne gjøre dette. Motsatt er 60 prosent delvis eller helt uenig i at det er akseptabelt at arbeidsgiver begrenser hva ansatte kan uttale seg om når det gjelder politikk og samfunnsspørsmål offentlig, mens 47 prosent er delvis eller helt uenig i at det er akseptabelt at arbeidsgiver begrenser ansattes omtale av alvorlige kritikkverdige forhold ved arbeidsplassen offentlig. Det er likevel en andel på 25 prosent som er helt eller delvis enig i at dette er akseptabelt. Som vi kommer tilbake til i kapittel 10, er det så godt som ingen norske arbeidstakere som melder ifra eller varsler til offentligheten om alvorlige kritikkverdige forhold på jobben uten først å ha tatt opp saken eller forholdet internt. Det å varsle offentligheten betraktes gjerne som siste løsning. Fordeelingen i Figur 9-2 viser at hver fjerde arbeidstaker anser det som akseptabelt at arbeidsgiver begrenser denne type ytringer.

Igjen er det ganske store andeler av de som har svart «verken enig/uenig» og «vet ikke». Andelene er særlig store når det gjelder påstandene «Besvare spørsmål og henvendelser fra pressen» og «Som privatperson bruke sosiale medier til å kritisere arbeidsplassen». Dette må ses i sammenheng med hvilken type jobb respondentene har. Som tidligere påpekt, vil majoriteten av norske arbeidstakere være ansatt i stillinger der de aldri eller svært sjeldent får henvendelser fra pressen. Og, som allerede påpekt, det å kritisere arbeidsplassen i sosiale medier vil for mange være ganske fremmed, grunnet en stor grad av lojalitet til kolleger og arbeidsgivere.

### Hva avgjør?

Det er lite som tyder på at sektor har særlig innvirkning på hvor akseptabelt respondentene mener det er for arbeidsgivere å begrense ansattes ytringsfrihet av hensyn til økonomiske interesser og omdømme. For å undersøke dette nærmere, har vi nok en gang konstruert en indeks på bakgrunn av variablene som inngår i Figur 9-2, og vi benytter igjen en regresjonsanalyse. I modellen inngår de samme variablene som ble benyttet i analysen av opplevd ytringsfrihet, men med en endring.<sup>6</sup> Vi har inkludert et spørsmål om hvor langs den politiske høyre-venstreaksen respondentene vil plassere seg. Analysen har svært begrenset forklaringskraft. Dette betyr at andre variabler enn de vi har inkludert i analysen vil kunne forklare variasjonen i svarene. Vi velger likevel å gjengi de variablene som har signifikant betydning for hvor legitimt man synes det er å begrense ansattes ytringsfrihet av hensyn til virksomhetens økonomiske interesser og omdømme:

- Kjønn: Kvinner mener det er mer akseptabelt å begrense ytringsfriheten enn menn.
- Utdanning: Ansatte med høy utdanning synes det er mindre akseptabelt.
- Politisk plassering: Jo lenger mot venstre, jo mindre akseptabelt.
- Størrelse: Jo flere ansatte man jobber sammen med, jo mer akseptabelt.

Her har sektortilhørighet ingen særlig innvirkning. Det har heller ikke lederfunksjon, medlemskap i fagforening eller alder. Igjen mangler vi gode forklaringer på kjønnseffekten, men det kan være at kvinner vurderer risikoen og omkostninger ved ytringsfrihet som større enn det menn gjør – og derfor er mer tilbakeholdne både på egne og virksomhetens vegne. Det at størrelse har betydning, er mer intuitivt forståelig. Store virksomheter sysselsetter mange, og tiltrekker seg i utgangspunktet mer oppmerksomhet enn en liten virksomhet målt i antall ansatte. Konsekvensene av det som vil kunne oppfattes som negativ omtale vil kunne bli tilsvarende store. Den variabelen som likevel har størst innvirkning er utdanning. Arbeidstakere med høy utdanning har signifikant mindre toleranse for at virksomhetens økonomiske interesse og omdømme settes foran retten til å ytre seg. Kan dette ha med erfaringer å gjøre? I utgangspunktet kunne man anta at ansatte med høy utdanning eksempelvis er mer aktive i å skrive leserinnlegg og kronikker enn arbeidstakere med lav utdanning, og at dette kunne forklare utdanningens innvirkning. Slik er det imidlertid ikke. Andelen med lav og høy utdanning som har skrevet leserinnlegg eller kronikk i riksdekkende aviser eller på nett er nesten identiske (19 versus 20 prosent). Forklaringen må derfor være en annen enn denne type erfaring. Det er nærliggende å anta at dette

6. Standardisert Chronbach's Alpha er 0.7. Se [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no) for regresjonsmodell. Med unntak av størrelse, som er signifikant på 5-prosentnivå, er de øvrige signifikant på 1-prosentnivå.

har sammenheng med at arbeidstakere med høy utdanning gjennom sitt utdanningsløp gjerne har blitt lært opp til å viktigheten av toleranse og en mer liberal innstilling til det å kunne ytre seg kritisk om forhold – også forhold som berører arbeidsforholdet.

På bakgrunn av Figur 9-2 kan vi slå fast at det er en relativt stor aksept blant norske arbeidstakere for å begrense arbeidstakernes bruk av borgerrollen for å beskytte virksomhetens økonomiske interesse og omdømme. Denne aksepten framstår som ganske likt fordelt mellom sektorene. Vi skal imidlertid se litt nærmere på situasjonen i offentlig sektor.

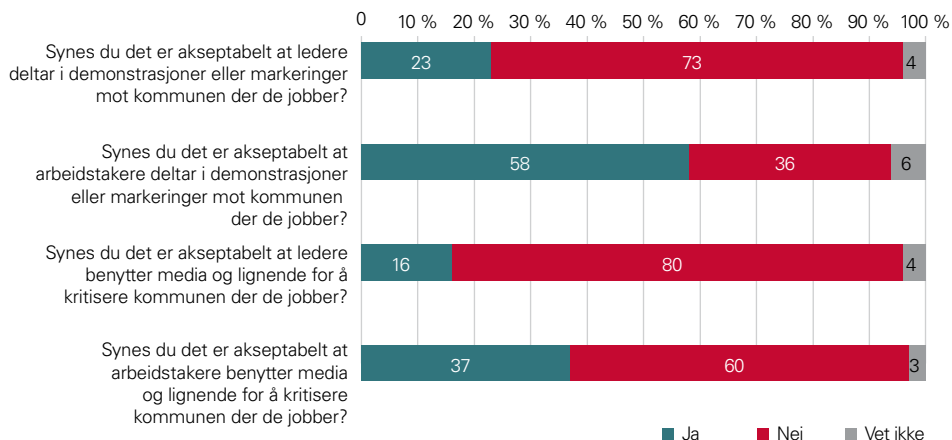
## Et situasjonsbilde som vekker bekymring

Ytringsfriheten til arbeidstakere i offentlig forvaltning er viktig. Det er tale om en grunnleggende rettighet for den enkelte ansatte, og den er også viktig for samfunnsutviklingen (Sivilombudsmannen Årsmelding 2013:21).

Offentlig ansattes ytringsfrihet vektlegges som viktig både i Sivilombudsmannens årsmelding og i forarbeidene til ny § 100 i grunnloven. Likevel viser våre analyser at de offentlig ansatte selv vurderer sine ytringsmuligheter til offentligheten som signifikant dårligere enn det privat ansatte gjør. Det at ansatte vurderer sin egen ytringsfrihet som mer begrenset, har imidlertid ikke bidratt til noen større aksept blant ansatte i stat og kommuner når det gjelder å begrense ytringsfriheten for å beskytte virksomhetenes økonomiske interesser og omdømme (jf. Figur 9-2). Dette gir oss grunn til å anta at for offentlig ansattes del er denne tilstanden en lite ønsket situasjon.

I en undersøkelse i 2009 (Skivenes & Trygstad, 2012) ble de formelle arbeidsgiverne i 20 små og mellomstore norske kommuner spurt om hvor akseptabelt eller uakseptabelt de synes det er at arbeidstakere med og uten lederfunksjon benytter sin borgerrolle og ytrer sin mening offentlig. Figur 9-3 viser resultatet.

**Figur 9-3 Politikeres vurderinger av hvor akseptabelt det er at ansatte ytrer seg offentlig (n=400). (Kilde: Skivenes & Trygstad 2012:777)**



Det er svært liten aksept blant kommunepolitikere for at ledere deltar i markeringer mot kommunen de jobber i. 23 prosent svarer at dette er akseptabelt, 80 svarer at dette *ikke* er akseptabelt mens 4 prosent er usikre. Når det gjelder ansatte, er aksepten større men det er fortsatt seks av ti politikere som vurderer dette som uakseptabelt mens 3 prosent er usikre. Heller ikke aksepten for å delta i demonstrasjoner mot kommunen man jobber i er veldig høy. 73 prosent mener at det er uakseptabelt at ledere deltar i slike markeringer, mens den stilsvarende andelen for arbeidstakere uten lederfunksjon er 58 prosent. Hvor representative disse funnene er for landets kommuner, vet vi ikke. Men, de 20 kommunene som inngikk i undersøkelsen skilte seg ikke vesentlig ut hva gjelder trekk ved organiseringen, og med hensyn til størrelse er de representative for norske kommuner (se Skivenes & Trygstad 2012).

Norske kommuner er viktige arbeidsplasser som sysselsetter mange. Det er betenkelig dersom disse ansatte fratras sentrale demokratiske rettigheter. Saker som er eksemplifisert i Figur 9-3 har vært til behandling hos Sivilombudsmannen.

### Sivilombudsmannen er kritisk

Innbyggere som mener seg utsatt for feil eller urett fra det offentlige kan klage gratis til Sivilombudsmannen, som har til oppgave å kontrollere forvaltningen. Ombudsmannen behandler klager som gjelder statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. De som klager inn en sak, må først ha brukt «alle andre klagemuligheter».<sup>8</sup> På Sivilombudsmannens nettsider står det blant annet at

7. Samt ikke-publisert materiale fra samme undersøkelse.

8. Jf. <https://www.sivilombudsmannen.no/klage/>

du først må ha klaget til det offentlige organet som har behandlet eller avgjort saken din, for eksempel kommunen. Dernest eksempelvis fylkesmannen. Hvis ingen av disse klagen fører fram, kan du klage til Sivilombudsmannen. Da kan ombudsmannen gi «en rettslig, objektiv og nøytral vurdering av klagen din» (ibid.).

Vi har sett på uttalelser som Sivilombudsmannen har kommet med i perioden 2006 til våren 2013. Søkene ble foretatt innenfor to områder: Under: Tilsettingsaker, offentlige tilsettingsforhold, driftsavtaler og Ytringsfrihet for offentlig tilsatte.<sup>9</sup> Vi fant i alt ni uttalelser som berører ytringsfrihet. Det er eksempelvis saker der man mener seg urettmessig behandlet av arbeidsgiver i kjølvannet av at han eller hun har demonstrert mot kommunale beslutninger, skrevet kronikker eller latt seg intervjuet av pressen. Majoriteten av klagen er fra arbeidstakere i oppvekst- eller undervisningssektoren. Av disse fikk klager enten full eller delvis medhold. Nedenfor har vi gjengitt to saker. Den første dreier seg om bruk av borgerrollen, mens den andre aktualiserer spørsmål knyttet til fag- eller profesjonsrollen.

**(Sak 2007/544):** A var lærer på X skole, som var foreslått nedlagt. Hun engasjerte seg i debatten rundt den foreslåtte nedleggingen, herunder gjennom deltakelse på folkemøter, skriving av leserinnlegg i lokalavisa, samt deltakelse på ekstraordinært foreldremøte i regi av Foreldrenes arbeidsutvalg (heretter FAU).

I et e-brev fra grunnskolelederen til rektor ved X skole, som senere ble gjort kjent for lærerne på skolen, fremgikk det blant annet følgende:

«Jeg mener som tidligere at lærere ikke aktivt skal delta i kampanjer eller aksjoner for bevaring av «sin» skole. Det kan de gjøre helt ryddig og legitimt på to andre måter: De kan påvirke sin fagforening til å ta standpunkt i saken til deres fordel. (...) Og de kan bruke sitt politiske parti ...). Det blir galt uansett standpunkt om lærerne bruker sin arbeidsplass som kamparena.» I forbindelse med at FAU hadde innkalt til et ekstraordinært foreldremøte, der også lærere var invitert, hadde rektor skrevet melding på skolens oppslagstavle hvor det bl.a. het: «FAU har innkalt til ekstraordinære foreldremøter i dag. For å rydde litt: Lærernes meninger skal høres gjennom personalets kanaler: Fagforeninger eller ved engasjement i politiske partier. Skolen som arbeidsplass skal ikke brukes som kamparena.» I et brev til grunnskolelederen ba A om en klargjøring av hvor grensene for hennes ytringsfrihet gikk, og av det rettslige grunnlaget for eventuelle begrensninger i ytringsfriheten. Grunnskolelederen presiserte i sitt svarbrev at det ikke var gitt noen instruksjoner, pålegg eller sanksjoner i denne saken. Han fremholdt imidlertid at det var adgang til å gjøre begrensninger i ytringsfriheten dersom det forelå et særskilt grunnlag, noe han mente var «tilfelle her». I en senere medarbeidersamtale mellom A og rektor var bl.a. brevet fra grunnskolelederen tema.

9. Her finner man kun saker som har vært tatt opp til nærmere undersøkelse. Det er kun uttalelser som ombudsmannen mener er av offentlig interesse, som legges ut. Det betyr at det totale antallet innklagede saker vil være langt høyere. Statistikk over det totale antall saker fordelt på temaer er vanskelig tilgjengelig.



A fikk utlevert kommunens arbeidsreglement, som i §16 regulerer «[i]nformasjon til media» (...).

Konklusjon: A hadde rettslig adgang til å ytre seg slik hun gjorde. Skoleledelsens handlemåte hadde karakter av ulovlig inngrep i lærerens ytringsfrihet, slik denne er sikret i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Ombudsmannen fant videre grunn til å knytte noen kommentarer til skolens arbeidsreglement og pressereglement, som på enkelte punkter gikk for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet.

**15. april 2010 (sak 2009/2770):** A er ansatt ved et regionalt senter ved et helseforetak. Senteret arbeider bl.a. med selvmordsforebygging. Sommeren 2009 ble hans artikkel «Vincent van Goghs selvmord – revisited» publisert som kronikk i en avis. Artikkelen var en bearbejdet versjon av et foredrag han hadde holdt under et lunsjmøte ved arbeidsstedet. Forut for publiseringen i avisen viste A artikkelen til to kolleger i faggruppen han var tilknyttet. Etter å ha lest gjennom artikkelen, ga kollegene uttrykk for at artikkelen ikke burde trykkes, i alle fall ikke dersom det ble oppgitt at artikkelforfatteren arbeidet ved senteret, slik A hadde tenkt. Kollegene orienterte dessuten lederen ved senteret om innholdet i artikkelen. Da lederen ikke ønsket at artikkelen skulle publiseres som kronikk i avisen, tok hun blant annet kontakt med avisen med sikte på å få publiseringen stoppet. Senere ble det avholdt et møte mellom lederen og A der spørsmålene ble drøftet. På et senere tidspunkt, etter at kronikken var blitt publisert, ble A meddelt en skriftlig advarsel. Kronikken om selvmordet til van Gogh ble fremholdt å innebære en omtale av et av driftsområdene til senteret, og det ble pekt på at A ikke hadde informert lederen eller fått tillatelse fra ledelsen ved senteret til å publisere artikkelen. Det ble herunder vist til Retningslinjer for mediekontakt for helseforetaket.

Konklusjon: Ombudsmannen kom til at den skriftlige advarselen ikke var berettiget. Arbeidsgiveren ble bedt om å vurdere saken på nytt. Etter en fornyet vurdering trakk arbeidsgiveren tilbake advarselen.

I den første saken har Sivilombudsmannen undersøkt kommunens pressereglement og arbeidsreglement, og kommentert de krav til lojalitet og begrensningene av ytringsretten som der framkommer. Sivilombudsmannen reagerer blant annet på følgende passus i pressereglementet:

I egenskap av publikum og bruker av kommunale tjenester bør de ikke uttale seg om eget arbeidsområde, egen etat. I alle forhold må de ivareta sin lojalitetsplikt til kommunen.

Sivilombudsmannen viser videre til arbeidsreglementets §16:

Arbeidstakeren kan, som publikum og bruker av de kommunale tjenester, uttale seg fritt. Han/hun bør likevel unngå å uttale seg innenfor eget tjenesteområde, og bør i sine uttalelser ikke krenke lojalitetsplikten.

Sivilombudsmannen stiller seg tvilende til at kommunen kan ha grunnlag for en så generell regel om den tilsattes ytringer om eget arbeidsområde, og skriver

videre at «Sitatene ovenfor fra presse- og arbeidsreglementene etterlater tvil om de ansatte i Y kommune har tilstrekkelig frihet i så måte.» Det påpekes også at reglementer ikke må gi inntrykk av at ansatte kun kan uttale seg som privatpersoner og ikke arbeidstakere.

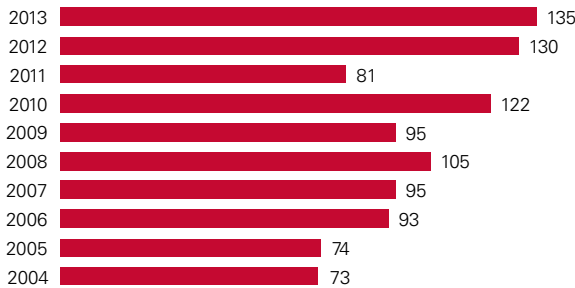
I den andre saken er det rollen som fag- eller profesjonsutøver som settes opp mot rollen som ansatt. Arbeidstakerens ønske om å diskutere eget fag blir forsøkt begrenset med henvisning til at omtalen av Van Goghs selvmord kan gi feil assosiasjoner, at det har vært vanskelig for etterlatte, og at dette kan påvirke «omdømmet til senteret og helseforetaket» (ibid.). Disse forholdene ble av arbeidsgiver vurdert som viktigere enn As ytringsfrihet. Sivilombudsmannen skriver at adgangen til å publisere faglige artikler innenfor eget arbeidsfelt er meget vid, også «der vedkommende arbeider innenfor et felt som berører særlig sårbare grupper» (ibid. ). Videre påpekte Sivilombudsmannen at A gjennom sin arbeidsavtale ikke hadde akseptert slik inngripen i sin ytringsfrihet.

Dersom vi går tilbake til Figur 9-1, framgikk det at en drøy tredjedel av arbeidstakerne i befolkningsundersøkelsen sier at de er helt eller delvis enig i at deres muligheter til å omtale arbeidsplassen offentlig begrenses i den arbeidsavtalen de har inngått. Igjen minner vi om at det er snakk om opplysninger som *ikke* er underlagt den lovpålagte taushetsplikten. Disse funnene kan indikere at en stor andel arbeidsplasser, og *særlig* i offentlig sektor, har arbeidsavtaler som kan være i strid med viktige elementer i grunnlovens § 100. I *tillegg* er det grunn til å tro at en rekke virksomheter i både offentlig og privat sektor har andre type skriv eller reglementer som legger begrensninger på ansattes opplevde ytringsfrihet. Vi gjengir her Sivilombudsmannens bekymring:

Ombudsmannen har lenge vært oppmerksom på faren for begrensninger i ytringsfriheten som følge av slike interne reglementer. Retningslinjene vil lett kunne bli statiske, og ute av stand til å fange opp den rettslige utviklingen. Det kan med dette synes som om Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis (Sivilombudsmannen 2013:8).

Innledningsvis i kapittelet viste vi til at vi tidvis kan lese om arbeidstakere som sier de har blitt pålagt munnkurv av sin arbeidsgiver. Igjen er dette oppslag som særlig ar omhandlet arbeidstakere i offentlig sektor. Et raskt søk i Retriever i perioden 1. januar 2004 til 1. januar 2014 kan benyttes som illustrasjon. I søket har vi ikke skilt på offentlig og privat sektor.

**Figur 9-4 Treff i norske papir aviser på kombinasjonen «munnkurv» and (ansatt\* or arbeidstaker\*) i databasen Retriever.**



Det må understrekes at ikke alle oppslagene vil omfatte arbeidstakere som mener at deres ytringsfrihet begrenses av arbeidsgiver. Figuren er kun ment å illustrere at fenomenet munnkurv koblet til ansatte eller arbeidstakere opptrer stadig hyppigere i norske papiraviser, og er nesten doblet hva gjelder omtale i tiårsperioden.

## Roller, forpliktelser og ytringsfrihet

Lovverket gir arbeidstakere en generell rett til å ytre seg offentlig. Vi har også sett at denne retten særlig understrekes for arbeidstakere i det offentlige. Hvorfor finner vi da tegn som tyder på at denne friheten ikke er så enkel å praktisere, og særlig ikke i det offentlige? Dessverre mangler vi i Norge data til å si noe om utviklingen over tid. Det ville likevel være naivt å tro at den generelle ytringsfriheten for norske arbeidstakere var vesentlig mye større før. Vi har ingen data som tyder på at arbeidslivet generelt har blitt vesentlig mer hierarkisk. Ønsket om å ytre seg offentlig er trolig heller ikke jevnt fordelt i norsk arbeidsliv. Gitt den historiske posisjonen som profesjonene har hatt, har ønsket om å ta del i samfunnsdebatten blant sterke profesjonsgrupper som blant annet professorer, rektorer, lærere, veisjefer, og overleger trolig fremstått som langt sterkere enn blant hjelpepleiere, sekretærer, veiarbeidere eller tekniske tegnere. Når vi under diskuterer våre funn, er det grunn til å anta at det særlig er arbeidstakerne som tilhører disse historisk sterke profesjonsgruppene som opplever en tiltakende begrensning. Det gjør imidlertid ikke følgende problemstilling mindre interessant eller viktig: Er det slik at lovendringene som styrker ansattes ytringsfrihet, blir hemmet av andre utviklingstrekk som er koblet til valgte prinsipper for organisering og ledelse? Advokatfirmaet Arntzen de Besch har gjennomgått saker som har vært klaget inn overfor Sivilombudsmannen, og saker som har vært ført for retten. Når det gjelder den retten norske arbeidstakere har til å ytre seg offentlig, skriver advokatfirmaet:

En observasjon etter gjennomgangen av rettspraksis kan være at partene (og domstolene) i et mindretall av sakene har et bevisst forhold til at retten til å ytre seg er vernet både gjennom Grunnloven og arbeidsmiljøloven. En mulig forklaring kan være at aktørene ikke i tilstrekkelig grad er kjent med at Grunnlovens vern om ytringsfriheten også verner arbeidstakeres ytringer i tilfeller hvor det ikke er snakk om varsling på grunn av kritikkverdige forhold (Arntzen de Besch 2013:8).

Her kobles manglende oppmerksomhet rettet mot det vernet grunnloven og arbeidsmiljøloven gir, til en mulig kunnskapsmangel. En annen forklaring kan ligge i valgte modeller og prinsipper for organisering og ledelse. En tredje mulighet er at vi her ser effektene av en kombinasjon av de to; kunnskapsmangel og valgte modeller og prinsipper for organisering og ledelse.

## Avslutning

I dette kapittelet har vi argumentert for at utviklingen i offentlig sektor kan sies å ha beveget den politiske organisasjon i retning av selskapet som idealtipe (Brunsson 1994). Vi har også påpekt at forming av omdømme har blitt viktig i denne transformasjonen. Når en virksomhets omdømme skal formes, er det essensielt at det inntrykket som formidles utad til offentligheten, brukere og kunder er konsist og entydig. Det blir da svært problematisk med alternative stemmer, som eksempelvis problematiserer bruk av ressurser eller kvaliteten på det som produseres. Det at en overlege eller rektor skriver leserinnlegg eller kronikk der feil og mangler påpekes, kan bli svært krevende når virksomheten skal framstå med ett uttrykk og en stemme. Behovet for å «temme» profesjonene kan bli sterk. I forlengelsen av dette vil det også kunne vokse fram et behov i virksomhetene for å utforme ulike retningslinjer som kan regulere hvem som kan si hva til hvem. I slike retningslinjer er det lojalitet knyttet til arbeidsgiver og virksomhet som vektlegges, og ikke lojalitet til brukere eller offentligheten. Vi kan til dels finne støtte for en slik argumentasjon i vårt datamateriale. I Figur 9-2 så vi at det generelt er en ganske stor aksept for at arbeidsgivere, av hensyn til virksomhetens økonomi og omdømme, begrenser arbeidstakernes mulighet som privatperson til å kritisere arbeidsplassen på sosiale medier (41 prosent er helt/delvis enig). Videre svarer en av fire at det er akseptabelt at arbeidsgiver av samme grunn begrenser ansattes offentlige omtale av alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I denne sammenheng er det også interessant å minne om at arbeidstakere med høy utdanning, noe som kjennetegner de tradisjonelt sterke profesjonsgruppene, i signifikant mindre grad mener at dette er akseptabelt enn de med lav utdanning.

Det kan reises spørsmål om de benyttede ledelses- og organisasjonsprinsippene øker kravet til lojalitet rettet mot arbeidsgiver, og forringer det frie ordskiftes kår i og utenfor virksomheten. Skivenes og Trygstad (2008/2010) har argumentert for at vi ser en tiltakende vektlegging av rollen som ansatt. Andre funn kan tolkes

i tilsvarende retning. Sykehusreformen i 2002 var sterkt inspirert av New Public Management (Byrkjeflot & Jespersen 2005, Byrkjeflot & Neby 2005, Hagen & Trygstad 2007, Hippe & Trygstad 2012). I kjølvannet av sykehusreformen ble det igangsatt en storstilt satsing på informasjon og kommunikasjon innenfor norske sykehus. Byrkjeflot og Angell (2008) argumenterer for at den sterke oppmerksomheten rettet mot omdømmebygging nærmest medførte en eksplosjon i antall kommunikasjons- og informasjonsstillinger i helse-Norge. Samlet sett var dette med på å ensrette den eksterne informasjonen i helseforetakene (ibid.). Parallelt med denne utviklingen har vi sett en økning i medieoppslag om munnkurv (jf. Figur 9-4), og 40 prosent av medlemmene til Norsk sykepleierforbund og Utdanningsforbundet mener toppledelsens krav til lojalitet har økt de siste årene.

Innledningsvis kom vi med påstanden om at det ofte er en endimensjonal lojalitetsforståelse som ligger til grunn når ytringsfrihet og lojalitet diskuteres. At man kan ha sterke lojalitetsforpliktelser til andre enn arbeidsgiver, blir gjerne utelatt. Det er imidlertid hevet over en hver tvil at lojalitet til arbeidsgiver og virksomheten veier og bør veie tungt. Spørsmålet er om vi ser tegn til utviklingstrekk som i for stor grad vektlegger disse lojalitetsforpliktelsene. Våre data antyder at den ytringsfriheten ansatte er gitt i lovverket utfordres av andre drivkrefter, særlig i det offentlige. Det er likevel viktig å understreke at vi mangler kvantitative data over tid. Vi kan derfor ikke si noe om utviklingens retning basert på å sammenlikne målinger gjennomført på ulike tidspunkt. Vi har imidlertid også sett at kommunepolitikerer aksept for at ledere og andre kommunale arbeidstakere ytrer sin mening om forhold i kommunen er lav. Samlet gir dette grunn til ettertanke.

## Referanser

- Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og ombudsmannspraksis.*
- Blåka, Sara, Tjerbo, Trond og Hilde Zeiner (2012). *Kommunal organisering 2012.* Oslo: Nibr-rapport 2012:21
- Bourdieu, P (1995): *Distinksjoner.* Oslo, Pax Forlag
- Brunsson, N (1994): Politicization and company-ization – on institutional affiliation and confusion in the organizational world. *Management Accounting Research*, 5, s. 323–335.
- Byrkjeflot, H. og Angell, S.A. (2008): Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3/2008, s. 71–92

- Byrkjeflot, H. og Neby, S. (2005). Norge i Norden: Fra etternøler til pioner i reformering av sykehussektoren? I: S. Opedal, S og I. Stigen (red.) *Helse-Norge i støpeskjeen – søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. & Jespersen, P. K. (2005). Ledelse og organisering i helsevesenet; endring og kontinuitet. *Nordisk Organisasjonsstudier*. 7 (2):5–18. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. *Arbeidsrett*, vol VI, 1. s.1–45, Oslo: Universitetsforlaget
- Førde, Randi og Aasland, Olaf Gjerløw (2013). Moralsk stress og faglig ytringsfrihet blant leger. *Tidsskrift for Den norske legeforening*. <http://tidsskriftet.no/article/3027942>
- Hagen, I.M og Trygstad S.C. (2007). Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter – idealer, realiteter og utfordringer. I J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe (red.) *Hamskiftet. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Hippe, Jon Mathias og Trygstad, S. C. (2012). *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. Fafo-rapport 2012:57.
- Michelsen, S. og Osland, O. (2004). *Om den historiske forminga av dei kommunale arbeidslivsrelasjonane i Noreg*. Rapport nr 83. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Oslo redaktørforening/Infact (2014). Ytringsfrihet for offentlig ansatte i Oslo og Akershus. Hentet fra <http://nored.no/Redaktoernyheter/Lojalitetsplikten-hindrer-offentlig-debatt>
- Olsen, A. (2014). Ansattes ytringsfrihet og sosiale medier. *Arbeidsrett*. Vol. 11, nr. 2, s. 250–265. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen:Fagbokforlaget 1998
- Røvik, K. A (1992): *Institusjonaliserte standarder og multistandard-organisjoner*. I Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift (4), 261–284.
- Scott, R: *Institutions and Organizations*. California, Sage Publication Inc, 1995
- Sivilombudsmannen (2013), Dokument 4. *Melding for året 2013 fra Sivilombudsmannen*. Hentet fra <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85smelding/%C3%85smelding-2013.pdf>
- Skivenes, M. og Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. og Trygstad, S. C. (2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk
- Sivilombudsmannen (2014). *Dokument 4. Melding for året 2013 fra Sivilombudsmannen*. Avgitt til Stortinget i mars 2014. <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/%C3%85rsmelding-2013.pdf>
- St.meld. nr. 26 (2003–2004). *Om endring av grunnlovens §100*. Tilråding fra Justis- og politidepartementet.
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M.H., Ihælebak, K.A., Midtbøen, A.H., Sætrang, S., Trygstad, S.C. og Utheim, M. (2014). *Holdninger og erfaringer i befolkningen. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo: ISF.
- Sørhaug, T. (2004). *Managementaltitet og autoritetens forvandling: ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Trygstad, S.C. & Skivenes, M. (2008), Kommunikasjonsbetingelser og varsling i en endret offentlig sektor. I *Tidsskriftet Politik*, 1: årgang 11.
- Trygstad, S.C. og Hagen, I.M. (2007). *Ledere i den norske modellen*. Faforapport 2007: 15
- Trygstad, S.C. (2004). *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Doktoravhandling. Bodø/Trondheim: NTNU
- Ve, H (1999). *Rasjonalitet og identitet*. Oslo, Pax forlag
- Vie, O. E. (2012). Ledelse på norsk. I *Magma*, 4/2012, s. 60–67.

# Kapittel 10: Varsling i arbeidslivet

*Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård*

I løpet av de siste to tiårene har varsling i arbeidslivet fått stadig større oppmerksomhet. Varsling kan enkelt defineres som arbeidstakere som melder ifra om kritikkverdige forhold til noen med makt til å gjøre noe med det. Den økende oppmerksomheten knyttet til varsling skyldes først og fremst nasjonalt lovarbeid og store mediasaker om varsling. Varsling er omtalt både i forarbeidene til Grunnlovens § 100 og i arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser trådte i kraft 1. januar 2007. I dette kapittelet skal vi først se nærmere på hva vi vet om varsling i norsk arbeidsliv. Vi spør:

- Hvor mange varsler, hjelper det og hva skjer med de som varsler?

Dernest retter vi blikket mot sammenhengen mellom varsling og ansattes ytringsfrihet:

- Har retten til å varsle utvidet arbeidstakernes ytringsfrihet?

I kapittelet bruker vi både data fra prosjektets befolkningsundersøkelse (Staksrud et al. 2014) og funn fra nye og eldre studier om varsling i Norge. I tillegg benyttes kvalitative intervjuer med tillitsvalgte, som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet.

## Bakgrunn

I 2001 kom Enron i internasjonale mediers søkelys. Enron var på det tidspunktet verdens sjuende største selskap, og hadde betydelig politisk makt. Selskapet gikk konkurs høsten 2001 etter graverende avsløringer fra en varsler. Også i WorldCom og FBI ble det avslørt alvorlige kritikkverdige forhold. Time Magazine kåret varslerne fra Enron, WorldCom og FBI til årets personer i 2002 (Skivenes & Trygstad 2007). Her hjemme har det vært store varlingsaker i både privat og offentlig sektor. Et søk i norske medier fra 2007 til 2012 på kombinasjonen varsling og arbeid, viser en jevn økning i perioden, fra 1 279 treff i 2007 til 2 129 treff i 2012 (Trygstad et al. 2014:176). Den mest kjente er trolig den såkalte Siemens-saken, der Per Yngve Monsen varslet om Siemens Business Systems overfakturering av Forsvaret. Men det har også vært andre saker som har fått betydelig publisitet. Vi hadde den høyt profilerte Valla-Yssen-saken i 2007, som dreide seg om trakassering og mobbing. I 2010 var det triksing av ventelister



ved sykehuset Asker og Bærum som fikk oppmerksomhet. Året etter – i 2011 – nådde svært kritikkverdige og ulovlige arbeidsforhold ved Ammerudlunden sykehjem, drevet av Adecco, avisenes førstesider. Dette er bare noen av de sakene som har vært omtalt i media de siste årene. Et fellestrekk ved mange av sakene som har nådd offentligheten, er at den som har varslet har blitt møtt med sterke sanksjoner både under og etter varslingen.

## Hva er varpling?

Behovet for å varsle oppstår gjerne når de ordinære, interne kanalene for å melde ifra om kritikkverdige forhold ikke fører fram (intern varpling). Det kan skyldes at disse kanalene ikke fungerer, eller fordi den eller de som har myndighet til å gripe fatt i det kritikkverdige forholdet ikke handler, eller motarbeider varsleren (Skivenes & Trygstad 2012). Varpling er imidlertid ikke begrenset til en situasjon der de ordinære kanalene for å melde fra svikter. Intern varpling kan være uhen-siktsmessig hvis det oppdages kriminelle eller andre alvorlige forhold, eller hvis arbeidstakeren har grunn til å tro at varpling vil medføre gjengjeldelser (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006)). Det er likevel noen forutsetninger som bør være tilstede for å bruke begrepet, og den mest brukte definisjonen på varpling er når:

(...) tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem som har vært vitne til forseelser (ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger) på arbeidsplassen varsler om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet (Near & Miceli, 1985).

I tråd med definisjonen må to betingelser være til stede for at det skal være snakk om varpling. For det første må forholdet være en alvorlig forseelse; noe ulovlig, noe uetisk eller en annen form for kritikkverdig handling eller praksis. Forholdet bør også ha en viss interesse for allmennheten. Som omtalt i Kapittel 9 er det viktig å understreke at arbeidstakere uansett har ytringsfrihet. For det andre har varpling sammenheng med hvem det meldes fra til. Det å melde i fra til en kollega vil ikke defineres som varpling, med mindre kollegaen har myndighet til å gjære noe med det kritikkverdige forholdet. Det skilles også mellom intern (innad i virksomheten) og ekstern (til myndigheter og/eller offentligheten) varpling. Arbeidsmiljøloven har følgende bestemmelser om varpling:

### *§ 2-4. Varpling om kritikkverdige forhold i virksomheten*

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varplingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varplingsplikt eller virksomhetens rutiner for varpling. Det samme gjelder varpling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varpling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

#### *§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varpling*

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker framlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

#### *§ 3-6. Plikt til å legge forholdene til rette for varpling*

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varpling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varpling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

## Hva er kritikkverdige forhold?

Hva er et kritikkverdig forhold? Det er vanlig å definere dette som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Near & Miceli, 1985). Spørsmålet er likevel hvordan man skal forstå og tolke kriteriene illegitime, umoralske og ulovlige. Hva som anses som kritikkverdige forhold vil delvis være knyttet til bransje, selv om noen forhold er mer allmenngyldige, som å stjele eller motta bestiklinger (Trygstad et al. 2014). Tidvis oppstår det uenighet om når man kan definere noe som kritikkverdig – eller uetisk, illegitimt, umoralsk eller ulovlig. Et eksempel er hvor grensen mellom forsvarlig og uforsvarlig pleie i helsevesenet går.

I forarbeidene til lovbestemmelsene står det at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Dette presiseres slik «[m]ed kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud.» (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006):37). Brudd på etiske regler viser til de som er gitt av virksomheten, eller normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (ibid.). Motsatsen er «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning, omfattes derved ikke av bestemmelsen» (ibid.:50). Det vil likevel kunne være uenighet knyttet til hva som er av allmenn interesse. Figur 10-1 viser

ulike dimensjoner som et kritikkverdig forhold kan speiles opp mot eller tolkes ut fra.

**Figur 10-1 Kritikkverdige forhold og ulike dimensjoner (Skivenes & Trygstad 2013).**

Subjektiv	↔	Objektiv
Verdier	↔	Fakta
Engangsforeteelse	↔	Regelmessig
Uintenderte	↔	Intenderte
Ikke offentlig interesse	↔	Offentlig interesse
Ikke sårbare personer/grupper	↔	Sårbare grupper

Når en arbeidstaker blir vitne til noe hun eller han vurderer som kritikkverdig, vil det for det første være viktig å avklare om dette er kritikkverdig kun ut fra en subjektiv vurdering, eller om det er grunn til å anta at dette vurderes som kritikkverdig også av andre. En annen dimensjon er knyttet til grunnlaget; vurderer man en handling som kritikkverdig ut fra et verdisyn som ikke nødvendigvis deles av andre, eller kan man også belegge det presumptivt kritikkverdige med faktaopplysninger? Videre vil en ikke-planlagt engangsforeteelse gjerne framstå som mindre kritikkverdig enn et planlagt forhold eller en handling som gjennomføres eller gjentas regelmessig. Det vil også kunne være et spørsmål om hvorvidt det kritikkverdige forholdet har offentlig interesse eller ikke, selv om dette særlig vil være et spørsmål som aktualiseres dersom det varsles om forholdet til media. Sist, men ikke minst, vil et forhold som rammer sårbare grupper framstå som mer kritikkverdig enn forhold som ikke gjør det. Flere av disse dimensjonene berører det tidligere omtalte kravet om «allmenn interesse». I praksis vil likevel de ulike dimensjonene være preget av glidende overganger, og vurderingen eller svaret vil kunne være farget av øynene som ser.

### Velferd, effektivitet og demokrati

Hva som regnes som et kritikkverdig forhold og følgelig hva det anses som legitimt å varsle om, vil kunne begrunnes ut i fra et velferdsperspektiv, et effektivitetsperspektiv og et arbeidsdemokratisk perspektiv. I virkeligheten vil de ulike perspektivene kunne flyte inn i hverandre (Skivenes & Trygstad, 2012). Innenfor et lands lovverk, og i den enkelte virksomhet, vil likevel vektingen av de tre perspektivene variere. Dette kan påvirke hvilke saker det er akseptabelt å varsle om, hvordan eventuelle varslingsrutiner er utformet, og om varsling anses som en rettighet eller en plikt.

### *Velferd*

Innenfor velferdsperspektivet vil varsling være sentralt for å sikre helse, miljø og sikkerhet i vid forstand – i virksomheten så vel som i samfunnet. Det kan dreie seg om å påpeke feil og mangler i det fysiske og/eller psykososiale arbeidsmiljøet. Bruk av ulovlige kjemikalier eller gasser som kan skade arbeidstakerne, manglende verne- eller sikkerhetsutstyr, eller mobbing og trakassering, er saker som det er viktig å varsle om ut ifra et velferdsperspektiv. Når det gjelder ytre forhold, kan miljøskadelige utslipp tjene som eksempel. Andre forhold kan være grove feil i tjenestene, salg av skadelige produkter, eller vold og overgrep mot brukere/klienter.

### *Effektivitet*

Et klassisk eksempel innenfor effektivitetsperspektivet er sløsing med virksomhetens ressurser, eller forhold, hendelser eller praksiser som kan skade virksomhetens økonomiske situasjon eller «omdømme». Varsling framstår dermed som en strategi for å opprettholde eller forbedre kvaliteten i arbeidet som gjøres og for å beholde eller forbedre konkurransesituasjonen i et marked (Skivenes & Trygstad, 2012). Det å respondere positivt på varsling eller på meldinger som kan resultere i varsling vil kunne hjelpe ledelsen til å få mer effektive organisasjoner (Miceli et al. 2008). Innenfor dette perspektivet vil varsling gjerne kobles til begreper som virksomhetsstyring og samfunnsansvar, og varslingsrutiner vil gjerne være relatert til andre etiske retningslinjer som skal sikre virksomheten et godt omdømme.

### *Demokrati*

Varsling kan defineres som en rettighet for individet, og kobles til et demokratisk perspektiv. Behovet for offentlighet rundt viktige samfunnsprosesser vektlegges i denne sammenhengen. Eggen (2009) trekker fram bedriftsdemokratiet på arbeidsplassen som en klar parallell: de ansatte skal tas med på og øve innflytelse på viktige beslutninger. Det er den enkeltes rettigheter som er styrket. Demokratiprinsippet gjenfinnes også i Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) «Om endring av Grunnloven § 100». I det som omtales som «whistleblowing» står det:

(...) dette gjelder uttalelser som isolert sett vil være åpenbart illojale. Slike uttalelser kan imidlertid likevel være både tillatt og ønskelige, fordi det er selve offentliggjøringen av at vedkommendes arbeidsplass er innblandet i korrump, ulovlig, umoralsk eller annen skadelig aktivitet som er midlet til å få stanset aktiviteten (ibid. s. 101).

Ifølge Eggen er det lagt stor vekt på sannhetsprinsippet og prinsippet om individets frie meningsdannelse i forarbeidene til de nye varslerbestemmelsene (ibid. 2009:15). Sannhetsprinsippet tar utgangspunkt i den frie meningsutveksling, der framsatte påstander korrigeres i konfrontasjon med andres meninger. Ved å høre

motargumenter, kan en få bedre innsikt. Kontradiksjonsprinsippet i norsk rett er et utslag av sannhetsprinsippet, som også har en parallell i det amerikanske uttrykket «The Marketplace of Ideas». Det handler om at ideer og meninger bringes fram og konkurrerer i et «fritt marked». Ytringsfrihet er da en absolutt forutsetning (ibid.).

### *Viktig av de ulike perspektivene*

Vektingen av velferd, effektivitet og demokrati vil, som tidligere nevnt, variere. Det vil variere mellom arbeidstakere, mellom ledere og arbeidstakere, og mellom lederne i en og samme virksomhet. Det kan også være ulik vektlegging mellom virksomheter i samme sektor, mellom sektorer og mellom land. Lovtekster eller interne retningslinjer om hva man plikter å varsle om kan bidra til å tydeliggjøre hva som anses som viktig.

I den norske arbeidsmiljøloven er varpling fortrinnsvis en rett, eller en demokratisk rettighet. Samtidig har arbeidstakere i henhold til arbeidsmiljøloven, en varplingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte, og ved alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse (§2-3). Videre har eksempelvis verneombud en særskilt varplingsplikt etter arbeidsmiljølovens § 6-2 tredje ledd. Helsepersonell har varplingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17. I helsevesenet vil kritikkverdige forhold som feil, uetisk framferd og faglig uforvarslighet kunne ramme tredjeperson hardt (Hippe & Trygstad 2012). Dette er alle eksempler på saker som kan ses i et velferdsperspektiv.

Ulike varplingsrutiner kan også inneholde en varplingsplikt utover det som er lovregulert. I kjølvannet av den amerikanske Sarbanes-Oxley Act har stadig flere transnasjonale selskaper innført varplingsplikt for ansatte som en del av virksomhetens retningslinjer for samfunnsansvar og virksomhetsstyring (Daugareilh 2008). Dette er forhold som hører hjemme under et effektivitetsperspektiv. Også i Norge er det en økende grad av varplingsrutiner der arbeidstakerne pålegges en varplingsplikt som ikke følger av lovverket. I en undersøkelse fra 2010 (Trygstad 2010), framgikk det at 67 prosent av de som jobbet på en arbeidsplass med varplingsrutiner, var pliktige til å varsle om «alle typer kritikkverdige forhold». Utover de pliktene som følger av norsk lov (blant annet trakassering og fare for liv og helse), framgikk det at rundt 20 prosent svarte at de var pliktige til å varsle om blant annet «økonomiske misligheter, utroskap og tyveri», mens 26 prosent svarte «brudd på forskrifter og instruksjoner» (Trygstad et al. 2014: 77).

Hvordan kritikkverdige forhold og varpling defineres, kan betraktes ut i fra en interessekamp. Ulike aktører vil gjerne forsøke å fylle begrepene med et innhold som er i tråd med egne interesser (Selznick 1997). Denne prosessen kan ha mange utfall. I noen virksomheter vil begrepene operasjonaliseres omtrent slik som de er omtalt i arbeidsmiljøloven og forarbeidene. I andre virksomheter

finner vi at definisjonene og instruksjonene knyttet til kritikkverdige forhold og varsling er blitt svært detaljerte og kompliserte (Trygstad et al. 2014). Kompliserte i den forstand at ulike former for kritikkverdige forhold skal varsles gjennom forskjellige kanaler. Når regelverket blir byråkratisk og komplisert, kan man stille spørsmål ved om dette faktisk er med på å utvide arbeidstakernes ytringsfrihet. Det skal vi komme tilbake til. Først skal vi se nærmere på hva vi vet om norske arbeidstakere som varsler.

## Hva vet vi om situasjonen i Norge?

Kritikkverdige forhold vil fra tid til annen forekomme på enhver arbeidsplass. Hva gjør norske arbeidstakere ved slike tilfeller? I det følgende skal vi se nærmere på *varslingsprosessen* og hva som påvirker denne. Varslingsprosessen kan deles i tre:

- Varslingsaktivitet: Varsler arbeidstakere om forhold de vurderer som alvorlige og kritikkverdige?
- Varslingseffektivitet: Hjelper det å varsle?
- Varslingsrisiko: Hva skjer med arbeidstakeren som varsler?

I tidligere studier har vi blant annet sett at varslingsrutiner har hatt betydning for hvor effektiv varslingen er (Trygstad 2010). I løpet av de seinere årene har stadig flere norske virksomheter innført varslingsrutiner (jf. aml § 3-6). I 2010 svarte 36 prosent av norske arbeidstakere at det var utarbeidet skriftlige varslingsrutiner der de jobber, og 5 prosent svarte at dette var under utarbeidelse. I 2013 var den tilsvarende andelen som svarte at det var rutiner på plass 53 prosent, mens ytterligere 2 prosent oppga at dette var under utvikling. Spørsmålet er om vi også i våre data fra befolkningsundersøkelsen kan avdekke tilsvarende sammenhenger mellom varslingsrutiner og varslingsprosessen.

### Varslingsaktivitet

I befolkningsundersøkelsen (Staksrud et al. 2014) ba vi de som var i et arbeidstakerforhold, og som hadde vært i lønnet arbeid de siste 12 månedene, om å besvare følgende spørsmål:

Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet?

Majoriteten – 77 prosent – svarer nei, 19 prosent svarer ja, mens 4 prosent er usikre. I de videre analysene ekskluderer vi gruppen som er usikre. Andelen som svarer bekreftende på at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet, er lavere enn i andre undersøkelser som omfatter hele arbeidslivet. I en undersøkelse fra 2010, der vi

benyttet en tilsvarende definisjon, var andelen som svarte bekreftende på dette 34 prosent (Trygstad 2010:54–55).

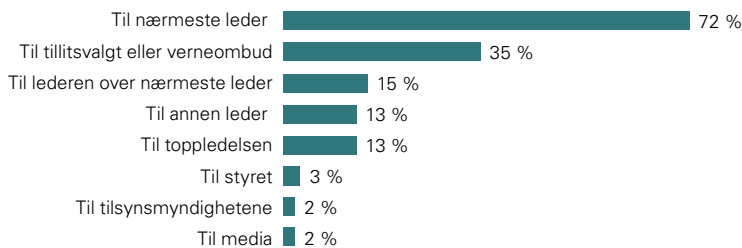
64 prosent av de som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet, har varslet om det. Dette er en høyere andel enn det som har vært registrert tidligere (Matthiesen et al. 2008, Trygstad 2010).<sup>1</sup> Også i internasjonal sammenheng er andelen høy. Miceli og medforfattere skriver blant annet at:

(...) research consistently shows that most employees who believe they have observed wrongdoing in their organizations do not report it to parties who can take corrective action. When employees do not blow the whistle, management may miss opportunities to correct wrongdoing (Keil et al., 2004), it is easily hidden from outsiders with legitimate interests (Miethe, 1999), and wrongdoing may worsen (Miceli et al. 2012).

Norske forskningsfunn skiller seg fra de internasjonale ved å vise en høyere varslingsaktivitet (se Skivenes & Trygstad, 2007, 2010, 2014, Trygstad et al. 2014). Vi har satt dette i sammenheng med den norske arbeidslivsmodellen, der kanaler for både individuell og kollektiv deltakelse og innflytelse er sentrale komponenter (Skivenes & Trygstad, 2014).

I undersøkelsen spurte vi også hvem arbeidstakerne hadde varslet til. Siden noen arbeidstakere kan ha opplevd mer enn ett kritikkverdig forhold de siste 12 månedene, ba vi respondentene ta utgangspunkt i det sist erfarte forholdet.

**Figur 10-2 Hvor varslet du først? N=125. Prosent.**



Drøye sju av ti arbeidstakere varslet nærmeste leder først, dernest følger tillitsvalgt eller verneombud som varslingsmottakere. Vi ser også at det er en håndfull som varsler andre ledere, eller toppledelsen. De som varsler utenfor organisasjonens grenser, til tilsynsmyndigheter eller media, er antallsmessig veldig få – to personer i hver gruppe, mens fire personer varslet styret først. Det er også seks personer som har svart «andre». Her framgår det at de blant annet har varslet til

1. I antall utgjør dette imidlertid kun 125 arbeidstakere, noe som skaper noen utfordringer med hensyn til grundigere analyser.

bedriftshelsetjenesten og politikere. Disse funnene er i overenstemmelse med tidligere resultater, der det framgår at norske arbeidstakere fortrinnsvis varsler i linja, og i tråd med det som i loven er definert som forsvarlig varpling (Skivenes & Trygstad, 2007, 2010, Trygstad 2010, Trygstad et al. 2014).

Som fordelingen i Figur 10-2 viser, er det flere som varsler til mer enn én person eller aktør samtidig. 20 prosent svarer at de varslet to, mens 13 prosent svarer tre personer eller aktører. Fem arbeidstakere har varslet fire eller flere om det kritikkverdige forholdet. I en tidligere undersøkelse fant Trygstad (2010) at de som varslet flere, gjorde det av to hovedgrunner. En gruppe arbeidstakere begrunnet dette med at varplingsrutinene oppfordret dem til å varsle flere, en annen gruppe ville forsikre seg om at varplingen nådde fram. De varslet eksempelvis både sin næreste leder og leder over der igjen, for å bli tryggere på at forholdet ble grepet fatt i.

Våre funn viser at av de som har vært vitne til, avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold som burde vært stoppet i løpet av de siste 12 månedene, er det en ikke ubetydelig andel – 36 prosent – som unnlater å varsle. I tidligere undersøkelser har vi sett at den viktigste grunnen til taushet, er frykt for represalier. Samtidig ser tilstedeværelse av varplingsrutiner ut til å øke varplingsaktiviteten. Når vi i denne undersøkelsen spør om hva som kan øke sannsynligheten for varpling, finner vi at følgende har betydning:

- Jo flere ansatte det er i virksomheten, jo større er sannsynligheten for å varsle.
- Sannsynligheten for å varsle er større dersom det er varplingsrutiner på arbeidsplassen.

Kjønn, utdanning, sektortilhørighet, lederfunksjon eller fagforeningsmedlemskap har ingen signifikant betydning.<sup>2</sup>

### *Varplingseffektivitet*

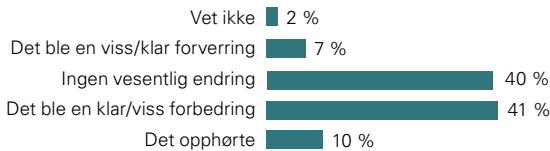
Hjelper det å varsle? Miceli og medforfattere (2012) finner at kritikkverdige forhold på en arbeidsplass virker negativt inn på arbeidstakerne som er vitne til disse. Denne negative effekten kan begrenses eller bortfalle dersom forholdene gripes fatt i og endres (ibid.). Spørsmålet er da om det hjelper å varsle? Varslerne i vår undersøkelse fikk følgende svaralternativer på spørsmålet om forholdet endret seg som følge av varplingen: «ja, det opphørte», «ja, det ble en klar forbedring», «ja, det ble en viss forbedring», «ingen vesentlig endring», «det ble en viss forverring», «det ble en klar forverring» og «vet ikke». På grunn av

2. Se [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no) for logistisk regresjonsanalyse. Som det framgår av analysen, har modellen begrenset forklaringskraft.



et begrenset antall varslere, har vi i figuren under slått sammen noen av disse svaralternativene.

**Figur 10-3 Ble forholdet endret som følge av varslingen? Prosent. N=125.**



Samlet svarer halvparten at det hjalp å varsle, mens 7 prosent svarer at saken eller forholdet ble forverret etter varslingen. Det er en liten andel – tre personer – som ikke vet, mens fire av ti svarer at varslingen ikke førte til vesentlige endringer, noe som er en større andel enn hva Fafo har funnet i tidligere undersøkelser. Igjen er det av interesse å undersøke om vi finner noen trekk ved arbeidstakerne eller organisasjonen som synes å påvirke varslingseffektiviteten. Følgende forhold påvirker varslingseffektiviteten i positiv retning:

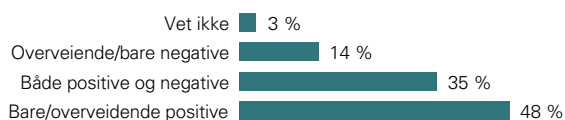
- Eldre arbeidstakere oppnår mer endring enn yngre.
- Arbeidstakere i privat sektor oppnår mer endring enn ansatte i offentlig sektor.
- Arbeidstakere som er i en virksomhet med varslingsrutiner oppnår mer endring enn de som ikke har slike rutiner.

De to første variablene er signifikante på 5-prosentnivå, mens sistnevnte er signifikant på 1-prosentnivå.<sup>3</sup> Kjønn, utdanning, lederfunksjon, medlemskap i fagforening eller antall personer eller aktører man har varslet til, har i denne sammenheng ingen signifikant innvirkning på varslingseffektiviteten.

### Varslingsrisiko

Det siste spørsmålet vi skal se nærmere på i denne delen er om arbeidstakerne som har varslet straffes for dette. Dette er et tema som har fått og stadig får stor oppmerksomhet, både i forskningen og i offentlighetens omtale av varsler-saker. I spørreundersøkelsen fikk respondentene seks ulike svaralternativer: «bare positive reaksjoner», «overveiende positive», «både positive og negative», «overveiende negative», «bare negative» og «vet ikke». Igjen har vi slått sammen noen av svaralternativene.

3. Se [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no) for lineær regresjonsanalyse.

**Figur 10-4 Varslingsrisiko. Reaksjoner som følge av varsling. Prosent. N=125**

Svarfordelingen i figuren skiller seg noe fra hva funn i andre undersøkelser viser. Andelen som svarer at de både har fått positive og negative reaksjoner er høy. En forklaring kan være at svaralternativene i tidligere undersøkelser har vært litt annerledes. I vår undersøkelse fra 2010 (Trygstad 2010), hadde vi eksempelvis «ingen reaksjoner» som et alternativ. Om lag én av tre krysset av på dette. Dette alternativet er ikke inkludert i befolkningsundersøkelsen. Dersom vi ser på andelen som svarer at de har fått overveiende negative eller kun negative reaksjoner, er disse mer i tråd med hva vi finner i andre studier gjennomført i Norge (jf. Tabell 10-1 (side 217)).

Nok en gang skal vi lete etter faktorer som kan påvirke utfallet for arbeidstakeren som varsler. Vår modell har svært begrenset forklaringskraft, men den antyder at følgende variabler reduserer sjansene for å bli straffet som følge av varsling:<sup>4</sup>

- At du har varslingsrutiner på arbeidsplassen.
- At du har en ledende stilling.
- At du er ansatt i privat sektor.

Resultatene er i overenstemmelse med hva vi har funnet i tidligere undersøkelser (se Trygstad et al. 2014).

### Funn sett i sammenheng

I løpet av de siste ti årene har det blitt gjennomført flere undersøkelser om varsling i Norge. Samtlige undersøkelser har vært kartlegging og analyser av selvrapportert varsling og varslingens konsekvenser. Utgangspunktet for analysene er dermed at det er arbeidstakere som selv svarer på om de har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen eller ikke. Videre er samtlige utvalgsundersøkelser, med ulike nedslagsfelt. Noen studier har vært rettet mot norske arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer. Andre er konsentrert mot utvalgte sektorer eller profesjonsgrupper. Det finnes også undersøkelser hvor man har siktet seg inn på noen spesifikke funksjoner, som eksempelvis ledere, tillitsvalgte og verneombud. I Tabell 10-1 har vi gjengitt hovedpunktene i noen av disse undersøkelsene.

4. Se [www.statusyringsfrihet.no](http://www.statusyringsfrihet.no) for lineær regresjon. Sektorvariabelen er kun signifikant på 10-prosentnivå.

**Tabell 10-1 Norsk forskning om varslingsprosessen**

	Skivenes & Trygstad 2006	SSB LKU 2006 <sup>1</sup>	Trygstad & Skivenes 2007	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010	Bjørkelo et al. 2010	Skivenes & Trygstad 2012	Befolkningsundersøkelsen 2013
Utvalg	8 kommuner	Norsk arbeidsliv	Kommunale ledere	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Ledere, TV og VO i 20 kommuner	Norsk arbeidsliv
Svarprosent	65 %	66 %	38 %	23 %	47 %	57 %	60 %	46 %
Varslingsaktivitet	76/34 %	77 %	83 %	55 %	53 %	- (12 % av totalen) <sup>2</sup>	75 %	64 %
Varslingseffektivitet	64 %	-	71 %	51 %	50 %	59 %	34 %	52 %
Sanksjoner	17 %	12 %	10 %	18 %	13 %	7 %	11 %	15 %
Omfang av varslingsrutiner <sup>3</sup>			61 %	19 % <sup>4</sup>	41 %		49 %	55 %
Varslet igjen?				81 %	82 %			84 %

1 Egne kjøring.

2 Prosentandelen er beregnet ut fra utvalget og ikke ut fra dem som kjenner til kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

3 Svaralternativene «Ja» og «Er under utarbeidelse» er her slått sammen.

4 Her var svaralternativene «Ja», «Nei», «Usikker/vet ikke», «Er ikke lenger i lønnet arbeid».

Tabell 10-1 viser ganske store variasjoner i funn. En viktig forklaring er bruk av ulike definisjoner. Eksempelvis benyttet Fafo en strengere definisjon av kritikkverdige forhold i undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010) enn i 2005 (Skivenes & Trygstad 2007). Dette kan påvirke svarene, både når det gjelder omfanget av kritikkverdige forhold, varslingsaktivitet og den videre prosessen. En annen forklaring på variasjonen i tabellen er, som nevnt over, ulike utvalg. I Trygstad og Skivenes (2007) ble undersøkelsene rettet mot personer som ut fra sitt verv eller funksjon har et ansvar for å varsle – kommunale ledere. Undersøkelsen til Skivenes og Trygstad fra 2012 ble også besvart av kommunale ledere, men var i tillegg rettet mot tillitsvalgte og verneombud. Som leder har man et ansvar for å varsle om kritikkverdige forhold, dersom man ikke har muligheter for å rydde opp i forholdet eller saken selv. Også tillitsvalgte og verneombud har et særlig ansvar for å ta fatt i kritikkverdige forhold som eksempelvis rammer ansatte. Dette forklarer trolig langt på vei den høye varslingsaktiviteten i de to undersøkelsene. Vi vet fra tidligere undersøkelser at ledere som varsler i større grad oppnår endring enn øvrige arbeidstakere (Skivenes og Trygstad 2010).

Det er også noen klare likhetstrekk i undersøkelsene som er gjengitt i tabellen over. I utvalgsundersøkelsene til Matthiesen et al. 2008 og Trygstad 2010 finner vi at varslingsaktiviteten langt på vei er identisk. En forklaring er mest sannsynlig

at de benyttede definisjonene på kritikkverdige forhold og varsling er relativt like. Når det gjelder varslingseffektiviteten, ser vi også at resultatene fra Befolkningsundersøkelsen ligger nær opp til de to nevnte. Når vi ser på andelen av arbeidstakere som har blitt sanksjonert som følge av sin varsling, varierer den med lavest andel på 10 til høyest på 18 prosent. Dersom vi kun ser på variasjonene i breddestudiene får vi et intervall på mellom 12 prosent (lavest) og 18 prosent (høyest). Funnene som er gjengitt i tabellen tyder ikke på at andelen varsler som sanksjoneres går vesentlig ned i norsk arbeidsliv. Dette til tross, vi ser også at majoriteten av de som varsler svarer at de ville varslet igjen.

## Utvider varslingsretten yringsfriheten?

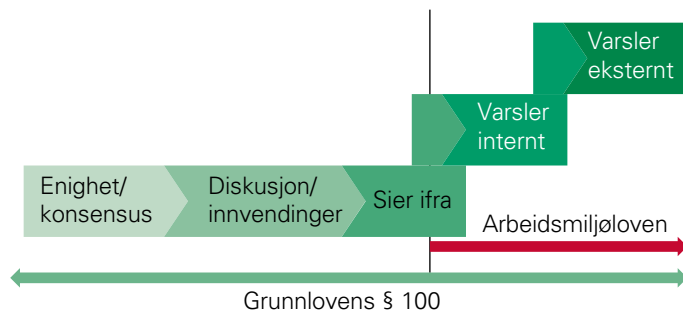
Vi har så langt brukt tid på varslingsprosessen. Det andre spørsmålet vi skal diskutere er sammenhengen mellom retten til å varsle og yringsfrihet. Hvor går grensene mellom yringsfrihet og lojalitet? Og hvordan passer «varsleren» inn i dette bildet? Som vi refererte til tidligere, står det i forarbeidene til ny § 100 i Grunnloven at kravet til lojalitet må vike dersom varsling er nødvendig for å stoppe en virksomhet som er innblandet i «korrupt, ulovlig, umoralsk eller annen skadelig aktivitet» (Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004), s. 101). Forholdet mellom «yring» og «lojalitet» var en del av diskusjonen i forbindelse med innføringen av varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Behovet for varsling henger blant annet sammen med hva slags yringsklima det er på en arbeidsplass. Yringsklima kan defineres som mulighetene for å kunne si fra om bekymringer til ledere og kolleger uten å bli sanksjonert (Skivenes & Trygstad 2012). I praksis kan det være vanskelig å vite hva som er forskjellen på å «melde ifra», «ytte seg» og «å varsle». Ett eksempel er historien om noen leger som opplevde at de måtte gå på akkord med profesjonsstandarder og sendte bekymringsmelding til politikerne.<sup>5</sup> Er dette varsling eller yring? Sivilombudsmannen har uttalt følgende om forholdet mellom yring og varsling:

Det vil ofte foreligge en uklar grense mellom hva som kan karakteriseres som varsling og andre yringer med kritisk innhold, og Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for yringer (19. april 2013 (sak 2012/1031)).

Selv om en arbeidstaker ikke kan defineres som varsler i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser, vil hun eller han like fullt kunne være beskyttet av yringsvernet som ligger i Grunnloven. Forholdet mellom de to lovverkene kan framstilles som i Figur 10-5:

5. Ti profilerte leger hevdet i en artikkel i «Tidsskrift for Den norske legeforening» at det norske helsevesenet er i ferd med å forfalle (NRK, 14.03.2013).

**Figur 10-5 Fra ytring til varsling**

I figuren har vi synliggjort ulike faser der ytring kan bevege seg over mot varsling internt og eksternt. Diskusjoner og innsigelser hører med til normalaktiviteten på mange norske arbeidsplasser. Det samme gjelder det å si ifra. Hvis det ikke har hjulpet å si ifra, kan neste steget være å varsle internt til en som kan gjøre noe med det. Hvis det fortsatt ikke skjer noe, kan man forsøke å varsle andre internt – eller man kan ta steget fullt ut og varsle eksternt. Som påpekt over, har ytringsretten til arbeidstakere en sterk lovmessig beskyttelse (se også Kapittel 9). Dette gjelder uavhengig av om det er snakk om varsling eller ikke. Når det blir snakk om varsling, har arbeidstakerne en dobbelt beskyttelse i arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Olsen (2014) påpeker i den forbindelse at varslerbestemmelsene gir arbeidstakers rett til å kritisere arbeidsgiver på en «forsvarlig måte». Bestemmelsene understreker dermed det klare utgangspunktet for ansattes ytringsfrihet (ibid. s. 253). Forsvarlighetskravet innebærer at arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers virksomhet og dennes legitime interesser når det varsles.

Som vi har sett viser våre analyser av befolkningsundersøkelsen (Staksrud et al. 2014) og tidligere undersøkelser som Fafø har gjennomført, at varslingsrutiner har en positiv innvirkning på varslingsprosessen. Vi har også sett at innslaget av varslingsrutiner er økende. I en undersøkelse fra 2010 framgår det også at 68 prosent av arbeidstakerne som jobbet i en virksomhet med varslingsrutiner, svarte at tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte hadde vært med på utformingen av disse. 14 prosent svarte at rutinene var utformet av eksterne konsulenter eller advokater (Trygstad 2010:46). Den samme undersøkelsen viste at det var vanligere å involvere tillitsvalgte og ansatte i dette arbeidet i offentlig enn i privat sektor. Det tilsvarende fant vi i 2013 (Trygstad et al. 2014). Det er ikke urimelig å anta at det kan være en sammenheng mellom hvordan rutinene utformes og hvilket varslingsperspektiv (velferd, effektivitet, demokrati) som anlegges på den ene siden, og hvem som har vært delaktig i utformingen av

disse på den andre. En sentralt plassert tillitsvalgt, som har vært involvert i en rekke varslersaker, kommenterer dette slik:

Når bedriftene har laget rutinene selv er det kun et ledelsesverktøy, som ikke er til vår fordel. Det er klart at det finnes sikkert ett og annet unntak, for all del. Men overveiende vet vi at når bedriftene lager noen prosedyrer uten arbeidstakermedvirkning, er det ønske om å lage noe som passer inn for bedriften – hvis ikke hadde de jo tatt de ansatte. Det gjelder jo alle prosedyrer som gjelder arbeidsmiljø (Tillitsvalgt, privat sektor).

Selv om det å involvere tillitsvalgte og ansatte i utformingen av varslingsrutiner trolig er vanligere enn hva denne tillitsvalgte gir inntrykk av, påpeker han et interessant poeng; nemlig hvem som har eierskap til rutinene og hva de skal dekke. Vandekerckhove (2006, 2010) er opptatt av at det i europeiske land er en tendens til å innføre varslingsplikt både i lovgivningen om varsling og i varslingsrutiner. Han argumenterer for at det er klare forsøk på å institusjonalisere et ansvar der den ansatte blir en vokter av virksomhetens legitimitet og effektivitet. Dette kan sies å bidra til å hemme ytringsfriheten. Videre diskuterer Daugareilh (2008) om varsling er å betrakte som en ny form for deltakelse (blant annet sprunget ut av de store amerikanske skandalene som Enron-saken). Hvis så, vil dette kunne utvide ytringsretten. Samtidig påpeker Daugareilh tegn på en utvidelse av arbeidsgivers styringsrett. I den amerikanske Sarbanes-Oxley Act fra 30. juli 2002 ble varslingsrutiner obligatorisk for selskaper på New York Stock Exchange. Daugareilh skriver:

In the name of ethics, individual workers are called upon to step in and report any-one who is likely to damage the interests of the firm (ibid s. 95).

Daugareilh er opptatt av hva som kan skje når arbeidstakere pålegges en varslingsplikt i for eksempel korrupsjonssaker, eller i andre saker som kan være til stor skade for virksomheten dersom de blir offentlig kjent. Hun viser til at i kjølvannet av US Sarbanes-Oxley Act har stadig flere transnasjonale selskaper innført en varslingsplikt som del av virksomhetens retningslinjer for samfunnsansvar og virksomhetsstyring (ibid s. 106). Tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte har bare i et fåtall av tilfellene vært med på å utforme disse varslingsretningslinjene. De har derfor heller ikke deltatt i diskusjoner om hva de skal inneholde, hva det eventuelt skal være en plikt å varsle om, hvordan saken og den som varsler skal behandles og hvordan den som er ansvarlig skal håndteres. Varslingsrutinene er i stor grad utformet av ledelsen eller andre i eller utenfor selskapet, som eksempelvis eksterne advokatkontorer eller konsulentbyråer.

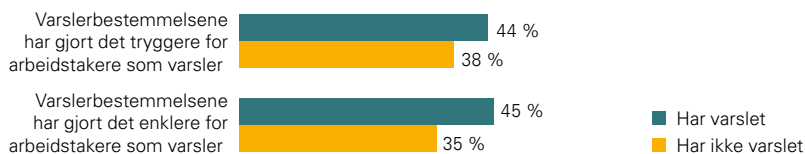
Manglende medvirkning fra tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte kan ha betydning for arbeidstakernes tillit til rutiner, og ikke minst rutinenes pålitelighet. Empiriske funn viser at involvering av tillitsvalgte og arbeidstakerrepresentanter generelt kan gjøre stor forskjell når det gjelder

hvordan rutiner blir utmeislet og praktisert (Hagen 2010, Falkum 2008, Hagen & Trygstad, 2008). I den grad varpling og varplingsrutiner blir definert i ulike lederfora vil det være en fare for at dette blir en kanal som ikke er integrert i virksomhetens medvirkningssystem. Dermed er det grunn til å stille spørsmål om hvorvidt varpling og varplingsrutiner i disse tilfellene faktisk representerer en utvidelse av arbeidstakerdemokratiet generelt og ytringsfriheten spesielt. Forskning viser at individuelle rettigheter i mange sammenhenger står svakt dersom de holdes frakoblet det representative system (Lafferty 1983, Hagen & Trygstad, 2009, Markey & Knudsen, 2014). Det kan argumenteres for at i større virksomheter sikres trygghet og tillit fortrinnsvis gjennom den representative kanal. En viktig forklaring er at den enkelte arbeidstaker blir veldig liten i en maktkamp som involverer toppledelsen. Den representative kanal kan mobilisere makt og sikre at arbeidstakere behandles rettfærdig. Det ser også ut til å være viktig for å sikre at informasjon om kritikkverdige forhold blir artikulert i virksomheter (Hagen & Trygstad, 2009, Hagen 2010).

### Har lovbestemmelsene noen reell betydning?

Da vi gjennomførte vår undersøkelse i 2010 spurte vi blant annet tillitsvalgte om hvorvidt de hadde kjennskap til arbeidsmiljølovens varplerbestemmelser. Et tilsvarende spørsmål ble stilt til et utvalg tillitsvalgte i LO fra ulike forbund og sektorer i 2014. Forskjellen mellom de som svarer at de kjenner lovbestemmelsene godt er ikke dramatisk endret i løpet av disse fire årene. I 2010 svarte 30 prosent av de tillitsvalgte at de kjente lovbestemmelsene godt. Den tilsvarende andelen i 2014 er 40 prosent. I den siste undersøkelsen fra 2014 stilte vi de tillitsvalgte spørsmål om hvorvidt varplerbestemmelsene hadde gjort det enklere og tryggere å varsle. I figur 10.6 ser vi hvordan tillitsvalgte har vurdert disse spørsmålene. Vi tar i denne analysen utgangspunkt i de som har svart at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold de siste 12 månedene, og sammenlikner svarene til de som har varslet med de som ikke har varslet.

**Figur 10-6 Andel som er helt/delvis enig i at varplerbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle. N=160**



Det er ikke veldig store avvik mellom de som har og de som ikke har varslet, men forskjellene er like fullt signifikante, og viser at tillitsvalgte som selv har

varslet, tilleggjer varslingsbestemmelsene noe mer betydning enn de som ikke har varslet om det kritikkverdige forholdet. Dette er i og for seg oppløftende, men generelt kan tiltroen til varslerbestemmelsene betraktes som noe lunken. Det skal imidlertid legges til at andelen som har svart at de ikke vet, eller ikke har gjort seg opp noen klar formening (verken/eller) er stor, rundt 40 prosent. Dette må ses i sammenheng med at langt fra alle tillitsvalgte har erfaring med varslersaker. Det er likevel grunn til å tro at varslerbestemmelsene bare til en viss grad har betydning for hvordan det går med en arbeidstaker som varsler og saken det varsles om. En rekke andre forhold vil ha betydning.

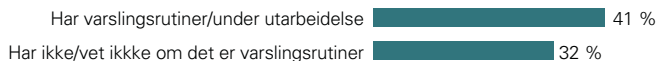
Innenfor kommunal sektor ser vi at arbeidstakere som har et godt forhold til sine tillitsvalgte, og som vurderer tillitsvalgtes stilling i forhold til sin leder som sterk, også varsler mer (Skivenes og Trygstad 2010). Dette kan tolkes som en tillit til systemet – de handler individuelt, men forutsetter at kollektivet i form av tillitsvalgte er villig til å tre støttende inn ved behov. Dette fordrer imidlertid ikke bare tilstedeværelse av tillitsvalgte på arbeidsplassen, men også at tillitsvalgte er gitt en rolle i utviklingen av varslingsrutiner og i varslingssaker. Hvis så, vil dette kunne fremme yringsfriheten. I den forbindelse er det interessant at arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser også inkluderer tillitsvalgte og verneombudets viktige rolle; det er alltid forsvarlig å varsle til tillitsvalgte og verneombud. En tillitsvalgt kommenterer betydningen av lovbestemmelsene slik:

Det ligger jo en trygghet i at du kan kjøre sak på det, gå til retten. Men vi har ikke opplevd så mye av det. Det vi har opplevd er at enkelte som har trodd at det var nok beskyttelse har brent seg. Det som hjelper er at foreninga, vernetjenesten og sånt har både en plikt og rett til å varsle. Så hvis du får det inn i sporet der du bruker foreningene, så er det en styrke. Det er derfor vi bruker så mye tid på å fortelle at vi skal bruke klubbene (Tillitsvalgt, privat sektor).

Våre funn tyder på at varslingsbestemmelsene og betydningen av rutiner fordrer en kobling opp mot medvirknings- og medbestemmelsessystemet for at de skal kunne fungere til fordel for den ansatte og hennes eller hans yringsfrihet. Er det noen sammenheng mellom varslingsbestemmelsene og ansattes opplevde yringsfrihet? Dette er et komplisert spørsmål og vi har ikke mulighet til å besvare det ved hjelp av tilgjengelige data. I spørreundersøkelsen til tillitsvalgte har vi stilt et spørsmål som til en viss grad kan gi oss en pekepinn. Er det slik at tillitsvalgte mener varslerbestemmelsene har gitt arbeidstakere større yringsfrihet på arbeidsplassen? Siden vi har vært opptatt av at varslingsrutiner *kan*, dersom de defineres i lederfora, begrense rutinenes betydning, har vi i figuren under skilt mellom de som har varslingsrutiner og de som ikke har det, for å se om de vurderer spørsmålet forskjellig.



**Figur 10-7 Varplerbestemmelsene har gitt arbeidstakeren større yringsfrihet på arbeidsplassen. N=1842**



Igjen er ikke forskjellene veldig store, men signifikante. Det er noen flere av de som har varplingsrutiner på arbeidsplassen som er helt eller delvis enig i at varplerbestemmelsen har gitt arbeidstakerne større yringsfrihet på arbeidsplassen, sammenliknet med de som ikke har varplingsrutiner. I en gjennomgang av varplingsrutinene til 40 norske virksomheter (Trygstad et al. 2014), fant vi ingen som hadde en eksplisitt referanse til yringsfrihet. Og sammenhengen er som omtalt over, komplisert. En tillitsvalgt ordlegger seg slik:

Når du snakker om yringsfrihet – det er jo det som er så vanskelig. Den såkalte yringsfriheten, den er jo selvfølgelig der. Men samtidig er det et krav om lojalitet. Og hva er lojalitet – å ikke si fra, å ikke ytre seg? Er det å være lojal? Hvor stort rom er det for denne yringsfriheten? Det vil jo være opp til arbeidsgiver. Våre medlemmer har jo i disse sakene opplevd at de har blitt kritisert for å ta opp ting. Saken blir bagatellisert og forsøkt bortforklart, når man ser på prosedyrene, som er utarbeidet på grunnlag av loven, så er jo det med utgangspunkt i at en ønsker en åpenhet. Men så er det dette med at begrepene som kanskje må prøves. Hva slags saker er det det, når er det det, hva skal til for at du blir hørt? Det går på forståelsen av begrepene (Tillitsvalgt, privat sektor).

Dersom lovbestemmelser og rutiner skal ha betydning, må tillitsvalgte og verneombud bry seg også om denne delen av arbeidsmiljøloven. De må kjenne varplingsbestemmelsene og de må kreve å bli inkludert i utformingen av varplingsrutiner på arbeidsplassen. Men det er ikke nok. Den siterte tillitsvalgte peker på noe som i denne sammenheng er svært viktig. Hvis målet er å skape rom for yringer og et klima der arbeidstakere melder ifra om kritikkverdige forhold, må arbeidstakere – uavhengig av hvilken funksjon de har – diskutere hva et kritikkverdig forhold er. Hvis vi går tilbake til Figur 10-1 på side 209, vil dette blant annet dreie seg om å klargjøre spørsmål som hva som er forskjellen på en subjektiv og en objektiv vurdering av et kritikkverdig forhold. Videre om varpler alltid må kunne belegges med faktaopplysninger, og om det er forskjell på om noe skjer ved et uhell sammenliknet med når noe ser ut til å være planlagt og er hyppig gjentakende. Og ikke minst – hva har offentlighetens interesse og hva har det ikke? Andre helt sentrale tema er hvordan rutiner skal brukes, og hvem de er utformet for. Slike diskusjoner er med på å høyne bevisstheten om håndteringen av varpler og arbeidstakere som varpler (Trygstad et al. 2014). Det vil også kunne være med på å utfordre et effektivitetsperspektiv på varpling, slik at også hensyn knyttet til velferd og demokrati får større oppmerksomhet. Det å etablere rutiner kan faktisk bidra til å gjøre det tryggere, ikke bare å varsle, men også å ytre seg.

## Avslutning

I dette kapitlet har vi rettet blikket mot varpling i norsk arbeidsliv. Sentrale spørsmål har vært hva som skjer når arbeidstakere avdekker, er vitne til, eller opplever kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Data fra befolkningsundersøkelsen viser at 64 prosent av de som har erfart kritikkverdige forhold de siste 12 månedene har varslet om det. 36 prosent unnlater å varsle. Fra tidligere undersøkelser vet vi at den viktigste forklaringen på taushet er frykt for represalier. Videre har vi sett at om lag halvparten av de som varslet svarer at det på en eller annen måte hjalp å varsle, mens 40 prosent svarer at det ikke medførte vesentlige endringer i det kritikkverdige forholdet. Når det gjelder sanksjoner, viser våre funn at 14 prosent fikk overveiende negative eller bare negative reaksjoner sist gang de varslet. Når vi sammenstiller funnene fra befolkningsundersøkelsen med funn fra tidligere undersøkelser, er det fortrinnsvis varplingsaktiviteten som skiller seg noe ut, ved at den er høyere enn i de andre undersøkelsene som dekker hele arbeidslivet. Det er verd å merke seg at andelen som svarer at de har blitt sanksjonert som følge av sin varpling, ikke har gått ned i løpet av de siste årene. Funn i befolkningsundersøkelsen bekrefter tidligere funn som viser at de som har varplingsrutiner på arbeidsplassen har større sannsynlighet for å varsle, varplingseffektiviteten blir større og varplingsrisikoen lavere.

Videre har vi i dette kapitlet vært opptatt av sammenhengen mellom varpling og ytringsfrihet. Vi har referert til at det i lovverket ikke er noe klart skille, og i utgangspunktet kan varplingsbestemmelsene tolkes som et uttrykk for en forsterket ytringsfrihet. Det kan imidlertid være en avstand mellom lovgivers intensjon og tolkingen i den enkelte virksomhet. Vi har vist til en internasjonal tendens, der det kan se ut til at varpling som fenomen har blitt et nytt virkemiddel fortrinnsvis for ledelsen. I norsk sammenheng vet vi at det er forholdsvis vanlig at varplingsrutiner utformes i samarbeid med tillitsvalgte og verneombud. Dette kan være noe av grunnen til at varplingsrutiner har en positiv innvirkning på varplingsprosessen. Men selv om andelen varslere som straffes i Norge er lavere enn hva det rapporteres om internasjonalt, er det heller ikke i Norge risikofritt og varsle. Det er også eksempler på at arbeidstakere som følger varplingsrutiner straffes når de gjør det virksomheten oppfordrer dem til å gjøre. En måte å minimere risikoen vil være å diskutere varplingsprosessen i virksomhetene; med og blant arbeidstakere. Det aller viktigste er kanskje like fullt å anerkjenne at det å varsle – på lik linje som det å ytre seg – er en demokratisk rettighet og en ressurs som bør vernes.

## Referanser

- Bjørkelo, Brita, Einarsen, Ståle, Nielsen, Morten Birkeland og Matthiesen, Stig Berge (2010). Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers». Bjørkelo, B. (Ed.) *Whistleblowing at work. Antecedents and consequences* Dissertation for the degree of philosophiae doctor. University of Bergen, Norway 2010.
- Daugareilh, I. (2008). Employee participation, ethics and corporate social responsibility. *Transfer*, 14(1), 93–110.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. *Arbeidsrett*, vol VI, 1. s.1–45, Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkum, E. (2008). *Makt og opposisjon i arbeidslivet*. Avhandling for dr.philos.-grad Oslo: Fafo-rapport 2008:31.]
- Hagen, I.M. (2010). *Det mektige mindretallet. Ansatterepresentasjon i styret mellom Corporate Governance og Industrial Relations*. Doktoravhandling. Oslo: Fafo-rapport 2010:02
- Hagen, Inger Marie og Trygstad, Sissel Charlotte (2008). *Modeller og dilemmaer. Om overføring av styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor*. Fafo-rapport 2008:24
- Hagen, Inger Marie and Sissel Charlotte Trygstad (2009). Local flexicurity: resolving the conflict between direct and representative participation. *Transfer*, 3–4/2009. Brussel: ETUI.
- Hippe, Jon Mathias og Sissel C. Trygstad, S. C. (2012). *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. Fafo-rapport 2012:57
- Lafferty, W. M (1983). Deltakelse og demokrati. I Trond Bergh (red.) *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. s. 30–50. Oslo: Universitetsforlaget.
- Matthiesen, Stig Berge, Bjørkelo, Brita og Morten Birkeland Nielsen (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK). Universitetet i Bergen: Det psykologiske institutt.
- Markey, R. & Knudsen, H. (2014). Employee Participation and Quality of Work Environment: Denmark and New Zealand. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*. Vol. 30, Nr. 1, 2014, s. 105–126.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Rehg, M. T. & Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing. *Human Relations*, 65(8), 923–954.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.

- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing, *Journal of Business Ethics*, 4 (1), 1–16.
- Olsen, A. (2014). Ansattes yringsfrihet og sosiale medier. *Arbeidsrett*. Vol. 11, nr. 2, s. 250–265. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 49 (2004–2005). Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Ot. prp. nr. 84 (2005–2006). Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Selznick, P (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano, Aschough
- Skivenes, M. og Trygstad, S. C. (2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk
- Skivenes, Marit og Sissel Trygstad (2012). Åpenhet, ytring og varsling. Gyldendal Akademisk
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. og Trygstad S.C. (2014). Organisational wrongdoing – Definitions and contextual factors. Chapter 5. In A.J. Brown, David Lewis og Wim Vandekerckhove (eds.), *International Handbook an Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- St.meld. nr. 26 (2003–2004). *Om endring av grunnlovens §100*. Tilråding fra Justis- og politidepartementet
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M.H., Ihælebak, K.A., Midtbøen, A.H., Sætrang, S., Trygstad, S.C. og Utheim, M. (2014). *Holdninger og erfaringer i befolkningen. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014*. Oslo: ISF.
- Trygstad, Sissel C., Marit Skivenes, Johan Røed Steen og Anne Mette Ødegård (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8
- Vandekerckhove W. (2006). *Whistleblowing and organizational social responsibility*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Vandekerckhove, W. (2010). European whistleblower protection: tiers or tears? In Lewis, D. B. (Ed.) *A global approach to Public Interest Disclosure*. London: Edward Elgar Publishing Limited

# Status for ytringsfriheten i Norge: Våre konklusjoner

*Bernard Enjolras, Kari Steen-Johnsen og Terje Rasmussen*

Ytringsfrihetens prinsipper er for det meste av juridisk art. Rettens viktigste hensikt på dette området er å beskytte individet mot statens inngripen, det vil si mot statens evne til å ta i bruk maktmidler for å sensurere uønskede meninger. Men et velfungerende demokrati har, i tillegg til en grunnlovfestet juridisk beskyttelse av ytringsfriheten, en ytringsfrihetskultur som fremmer den enkeltes selvstendige meningsdannelse og som gir rom for et mangfold av ytringer. Å vurdere den reelle ytringsfriheten til borgerne i et samfunn handler dermed om mer enn ytringsfrihetens juridiske prinsipper og håndhevelse.

I denne rapporten har vi undersøkt ulike sider ved den norske ytringskulturen. Som understreket innledningsvis, har vi valgt å fokusere på deler av den ytringskulturen som er mest berørt av samfunnsendringer knyttet til kulturell og religiøs pluralisme, digitalisering og inntog av globale kulturelle trender. I rapporten har vi presentert analyser basert på et bredt datagrunnlag, både surveyundersøkelser av befolkningen, kunstnere, forfattere og journalister, samt målrettede kvalitative intervjuer av debattanter med minoritetsbakgrunn, journalister og redaktører i flere mediehus. Vi har også analysert den rettslige utviklingen på to juridiske felter som er av stor betydning for ytringsfriheten; den publisistiske friheten og informasjonsfriheten.

Datagrunnlaget fanger opp holdninger, erfaringer og praksis i befolkningen i bred forstand, og i utvalgte målgrupper og profesjoner som innehar roller som ytringsfrihetens forvaltere. I dette prosjektet har vi ikke foretatt innholdsanalyser av debatter og medieproduksjon, slik at våre data gjenspeiler målgruppenes subjektive oppfattelse av ytringsfriheten. Forskningen vi har gjennomført kaster også lys over de mer strukturelle problemstillingene som kan ha betydning for ytringsfriheten, som for eksempel digitaliseringens effekter på mediehus og journalistikk, men da bare på en indirekte måte fra og fra et individperspektiv. Likevel utgjør denne rapporten det første forsøket på å anvende samfunnsvitenskapelige metoder til å gjøre opp status for ytringsfrihetens vilkår i Norge.

Resultatene i rapporten tegner et paradoksalt bilde av ytringsfrihetens kår i Norge. På den ene siden er vi vitne til en demokratisering av mulighetene for deltakelse i den offentlige debatten, hvor ytringsfrihet ikke bare er et sett av rettigheter og et potensiale, men noe som blir virkeliggjort og erfart av flere

enn det som var tilfellet i tidligere tider. Omtrent halvparten av befolkningen sier at de ytrer seg gjennom sosiale medier, og avisenes redaktører og debattredaktører påpeker også det demokratiske potensialet som ligger i at avisene må åpne seg opp for publikums meninger. På den andre siden fører ulike sosiale mekanismer og samfunnstrender til en relativ innskrenkning av ytringsrommet, både når det gjelder meningsmangfold og mulighet for produktiv meningsbryting. I rapporten har vi sett at lojalitet overfor arbeidsgiver og hensynet til virksomheters omdømme og økonomi ser ut til å begrense arbeidstageres opplevelse av ytringsfrihet om forhold på arbeidsplassen, og spesielt i offentlig sektor. Når det gjelder ytringer gjennom sosiale medier generelt, har vi pekt på at mekanismer som selvbegrensning, basert på frykt for å støte andre eller selv å bli latterliggjort, samt ubehagelige erfaringer kan begrense ytringsfriheten. Disse begrensningene springer ut av individers opplevelser og vurderinger av den digitale offentlighetens kultur, og gjør seg i større grad gjeldende når deltagelsen i offentligheten nå er åpen for alle.

Demokratiseringen av offentligheten (i kvantitative termer) skjer altså samtidig som offentlighetens kvalitet blir utfordret. Denne parallelle og paradoksale utviklingen er delvis et resultat av offentlighetens demokratisering gjennom digitaliseringen, og delvis av selvstendige samfunnsendringer som påvirker offentligheten. Vi skal først se nærmere på konsekvensene av digitaliseringen og deretter berøre to typer eksterne forklaringsfaktorer; bevegelsen mot et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn der kampen for anerkjennelse blir viktigere, samt endringer i arbeidslivet knyttet til økt fokus på omdømme.

## Ytringsfrihet som verdi

Ytringsfrihet som verdi ser ut til å være godt forankret i befolkningens kulturelle bevissthet. Slik vi viste i kapittel 2 finnes det samtidig få radikale liberale, som setter ytringsfrihet foran alle andre hensyn når det gjelder ytringsfrihet i Norge. Ulike samfunnshensyn er minst like viktige som ytringsfriheten for de fleste av oss når vi blir bedt om å vurdere det normativt, og ikke juridisk. For mange veier disse hensynene tyngre enn friheten til å ytre seg. Hvorvidt befolkningens holdninger med hensyn til ytringsfriheten oppfattes som problematiske vil avhenge av hvilket normativt perspektiv på ytringsfrihet og offentlighet man inntar.

Skjematisk kan man skjelve mellom to sentrale normative posisjoner med hensyn til hvorvidt ytringsfriheten bør begrenses, særlig for å unngå hatefulle ytringer. Den første normative posisjonen – den liberale posisjonen – argumenterer for at ytringsfriheten *ikke skal* begrenses i noen særlig grad, på tross av hatefulle ytringer, dvs. ytringer som uttrykker dyp forakt, hat og hets mot medlemmer av minoritetsgrupper i samfunnet. Ulike grunner eller prinsipper har vært fremmet for å begrunne denne posisjonen: 1) ytringer bør være frie fordi den eneste (og den beste) måten å oppnå sannhet og kunnskap på er å ha et

«marked av frie ideer» som gjør det mulig å konfrontere ulike synspunkter og slik prøve dem ut (Mill, 2010); 2) en begrensning av hatefulle ytringer vil kunne undergrave legitimiteten til antidiskrimineringslovgivningen ved at den fratår folk muligheten til å opponere mot denne typen lovgivning (Dworkin, 1996); 3) begrensning av hatefulle ytringer (og nesten alle begrensninger av ytringsfriheten) vil true individets etiske autonomi – det vil si dets evne til å tenke og agere på en selvstendig måte (Baker, 1989).

Den andre normative posisjonen – «*balance of harms*»- tilnærmingen – oppfatter ytringsfriheten som verdifull og som et prinsipp som har krav på beskyttelse, men den godtar noen begrensninger i tilfeller der kostnadene for samfunnet (eller for individer eller grupper) oppfattes som større enn kostnadene som følger av ytringsfrihetens begrensning. I de fleste demokratiske land er ytringer som oppfordrer til vold og barnepornografi forbudt. Andre samfunns-hensyn, og særlig reguleringen av hatefulle ytringer, er gjenstand for kontroverser. En mulig begrunnelse for å begrense hatefulle ytringer er at slike ytringer utgjør et angrep på verdigheten til de som rammes, på deres grunnleggende sosiale status og deres anerkjennelse som likestilte personer som er berettiget til menneskerettigheter og konstitusjonelle rettigheter (Waldron, 2012).

Betraktet fra et liberalt perspektiv vil nordmenns holdninger til ytringsfrihet kunne oppfattes som problematiske for individets frihet, mens sett fra en «*balance of harms*»-tilnærming vil de samme holdningene kunne tolkes som et uttrykk for befolkningens oppslutning til balansen mellom ulike hensyn som er iverksatt i Norge gjennom lovgivningens sosiale sanksjoner. Samtidig kan vi ikke utelukke at nordmenns holdninger til ytringsfrihet er preget av mediens fremstilling av offentlighetens kultur, og særlig av den digitale offentligheten hvor personlige angrep og trakassering, krenking av individer og grupper på grunn av etnisitet, religion og kjønn er fremstilt som vanlige og problematiske. Gjennom våre data har vi ikke hatt mulighet til å teste denne hypotesen, og vi kan dermed ikke utelukke den. Med andre ord kan den medierte oppfattelsen av at mange i den digitale offentligheten utsettes for nedsettende ytringer øke befolkningens tilbøyelighet til å beskytte disse individene og gruppene, på bekostning av ytringsfrihet som prinsipp.

## Digital demokratisering

Digitalisering er et begrep som dekker flere fenomener som forekommer samtidig og som bygger på mulighetene som er åpnet seg som en følge av at alle typer informasjon kan digitaliseres, det vil si reduseres til binære koder. Internett, smarttelefoner, datalagrings- og databehandlingsteknologier, omtalt som *Big data*-teknologier, bidrar alle til en stadig økende digitalisering av alle samfunns-sfærer. Offentligheten har gjennomgått store endringer som resultat av digital innovasjon, slik som digitale aviser og deres kommentarfelter, blogger, sosiale

medier og e-bøker. Digitaliseringen har også bidratt til å redusere kostnadene ved å produsere og distribuere informasjon kraftig. Dette innebærer at mange fler kan publisere tekster, filmer, videoer og musikk. Digitaliseringen innebærer også en sammenkobling av alle med tilgang til internett i en tett koblet «liten verden». Gjennom internett og sosiale medier foregår alle former for kommunikasjon (en-til-en, en-til-flere, flere-til-flere) på en desentralisert måte gjennom digitale nettverk.

Denne utviklingen fører *for det første* til en endring i forholdet mellom borgerne og massemediene. Tilgangen til offentligheten har blitt demokratisert som en følge av både nye teknologiske løsninger og redusert portvaktmakt. Den tradisjonelle portvaktmakten som ble utøvet av redaktører i de ulike massemedier er blitt svekket ved at mange medieuttrykk ikke blir redigert eller redigeres i etterkant (kommentarfelter, blogger, sosiale medier). Digitaliseringen fører dessuten til mediekonvergens – det vil si at ulike medieplattformer (TV, tryktpresse, radio, video) blir digitalisert og vanskelige å skille fra hverandre når alle plattformer tilbyr alle former for innhold. Forbrukerens betalingsvilje for informasjon har blitt mindre med tilgjengeligheten av gratis informasjon på internett, samtidig som de tradisjonelle reklameinntektene har blitt redusert på grunn av konkurranse fra de nye digitale aktørene (som Facebook og Google). Dette har skapt et press på mediehusene og har bidratt til en omstrukturering av den økonomiske modellen de er tuftet på.

Analysen vår viser et tvetydig bilde av hvordan den digitale utviklingen oppfattes og håndteres i mediene. Det er ingen tvil om at særlig pressen for øyeblikket står overfor store økonomiske utfordringer, og at den tradisjonelle journalistikken er under press. Som ledd i dette blir journalistenes rolle i offentligheten utfordret. Men samtidig har vi vist at det blant sjefredaktører og journalister er ulike syn på i hvilken grad og på hvilke måter digitaliseringen innvirker på avisbransjen og på journalistikken. Mens noen uttrykker bekymring på kvalitetsjournalistikens vegne, vektlegger andre at de oppfatter journalistikken som bedre enn tidligere. Når det gjelder nettdebattene, som er den delen av mediehusenes produkt som i størst grad åpner for brukerdeltagelse, er et overordnet inntrykk at mediehusene satser offensivt på dette, og at de ser klare potensialer til å styrke egen samfunnsrolle gjennom å slippe til brukernes aktivitet. Samtidig er det ingen tvil om at nettdebattene stiller mediene overfor utfordringer når det gjelder balansegangen mellom kontroll og frihet.

Digitaliseringen fører *for det andre* til at det oppstår en stor og mangfoldig offentlighet utenfor rammen av massemediene. Potensialet for demokratisering av offentligheten bestemmes av mange ulike forhold, vi har her vektlagt både de teknologiske og de kulturelle. Den potensielle synligheten til informasjon som blir lagt ut og delt, søkbarheten og muligheten for vid spredning, kan skape en forsiktighet hos individene om hva de yrer seg om. At informasjon formidles



gjennom ulike typer nettverk, kan også potensielt skape prosesser der man blir spesielt opptatt av normative føringer og hva andre mener om en sak. Digitale nettverk kjennetegnes av en informasjonsformidlingsprosess kjent som «informasjonskaskader», et sosialt fenomen som inntreffer når individer tar beslutninger på en sekvensiell måte, og er i stand til å observere andres beslutninger for å dra slutninger fra disse beslutningene, noe som fører til imitasjon av det andre gjør. Informasjonskaskader muliggjør desentralisert og rask mobilisering for politiske og samfunnsnyttige formål gjennom sosiale medier, men de kan også ta form av mobbekaskader hvor et individ eller gruppe er gjenstand for et desentralisert, men koordinert angrep i sosiale medier, eller hvor falske rykter spres om en person eller gruppe. Denne typen fenomen medfører økt risiko og større kostnader for de som engasjerer seg i det offentlige rommet, særlig hvis de forfekter kontroversielle eller atypiske meninger.

Rapportens analyser viser at både selvpålagt taushet og frykt for å bli utsatt for ubehagelige kommentarer, kan føre til at individer lar være å bruke muligheten til å ytre seg gjennom sosiale medier. Mange er opptatt av ikke å støte og såre andre i offentlig debatt, og vil være villige til å holde meningene sine tilbake for å unngå dette. Analysen viser også at ubehagelige og usaklige kommentarer, samt trusler, forekommer, og at slike ubehagelige opplevelser rammer skjært og har ulik virkning blant ulike grupper. Slike prosesser er uheldige for ytringsfriheten i en kontekst hvor identitetsbaserte krav har tatt en mer sentral plass i offentligheten, som ledd i utviklingen mot et mer flerkulturelt og flerreligiøst samfunn.

## Kampen for anerkjennelse

I løpet av få tiår har det norske samfunnet blitt forvandlet fra å være relativt homogent kulturelt og religiøst sett, til å bli et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn. Denne utviklingen gjenspeiles i den offentlige debatten som preges av et mangfold av identitetsbaserte konfliktfylte fronter, hvor individer og grupper kjemper for anerkjennelsen av en identitet og utfordrer sosiale koder og tolkningsrammer. Dette aktualiserer det hegelianske begrepet «anerkjennelse» (Hegel 1977), som grunnlag for å forstå dynamikken som karakteriserer slike identitetsbaserte konflikter (Taylor, 1992; Honneth, 1995; Frazer, 1995; Fraser & Honneth, 2003). Kampen for anerkjennelse kan da tolkes som et resultat av modernitetens indre konfliktfulle logikker – mellom (universelle) demokratiske idealer som fremmer likhet (like rettigheter, likeverd) og det (partikulære) autenticitetsidealet som legger vekt på anerkjennelsen av den særskilte identiteten (Taylor, 1992). Alle anerkjennelseskamper innebærer en dialektikk mellom det universelle og det partikulære i den forstand at individer eller grupper søker anerkjennelse av partikulære kjennetegn ved å kreve rettigheter som mobiliserer universelle prinsipper.

Slike kamper for anerkjennelse, om det dreier seg om etniske, religiøse eller kjønnsbaserte identiteter, preger den nye offentlige debatten, ikke bare fordi identitetsbaserte problemer er gjenstand for offentlig debatt, men også fordi slike identiteter brukes som argumenter i diskusjonen. Vi har vist at debattantenes identitetsmarkører (kjønn, etnisitet, religion) mobiliseres for å diskreditere debattantens moralske verdi og legitimitet som meningsytrer, og at etniske minoriteter mottar andre typer ubehagelige kommentarer enn den etniske majoritetsbefolkningen. Denne dynamikken bidrar til å begrense ytringsfriheten til debattanter med minoritetsbakgrunn, og kan i verste fall hindre dem i å delta i den offentlige debatten. Den samme dynamikken ser også ut til å prege kvinnelige deltakere. Kombinasjonen av offentlighetens digitale demokratisering, mobbekaskader i digitale nettverk, og mangfoldiggjøring av identiteter og identitetsbaserte krav er med på å gjøre personlige angrep til et utbredt innslag i den offentlige debatten, og på å degradere den offentlige debattens kvalitet.

## Det ufrie arbeidslivet

Digitalisering og mediatisering har også konsekvenser for utøvelsen av ytringsfriheten på arbeidsplassen og i arbeidslivet. På tross av at ytringsfriheten på arbeidsplassen er beskyttet av grunnloven og arbeidsmiljøloven, bidrar flere forhold til å begrense arbeidstakernes egentlige muligheter for ytring. Med økt mediefokus rettet mot dem, har private bedrifter og offentlige etater blitt mer opptatt av omdømmebygging og bruker dermed formelle og uformelle virkemidler for å hindre ansattes kritiske offentlige uttalelser som kan undergrave organisasjonens omdømme. En samfunnskontekst kjennetegnet av mindre sikre ansettelsesforhold, hvor jobber i økende grad er utsatt for konkurranse og karriereutviklingsmuligheter ofte er knyttet til arbeidstakerens lojalitet til arbeidsgiveren, innebærer mer føyelighet og større grad av selvbegrensning fra arbeidstakernes side. Digitalisering setter ytringsfriheten på arbeidsplassen under press på to måter. For det første øker risikoen for at kritisk informasjon om interne forhold i en privat eller offentlig organisasjon kommer ut i mediene med lett tilgang til offentligheten gjennom sosiale medier. For det andre kan bedriftenes og offentlige etatenes forsøk på å kontrollere omdømmet sitt forsterkes av den økte risikoen.

I vår analyse av arbeidslivet har vi pekt på at norske ansattes muligheter til å uttale seg offentlig om arbeidsplassen sin ser ut til å være begrenset, både formelt og uformelt. Vi har spesielt pekt på utviklingen i offentlig sektor, som kan sies å ha beveget den politiske organisasjon i retning av selskapet som idealtipe, der forming av omdømme er blitt viktig. Vi har pekt på at det generelt er en ganske stor aksept i befolkningen for at arbeidsgivere, av hensyn til virksomhetens økonomi og omdømme, begrenser arbeidstakernes mulighet som privatperson til å kritisere arbeidsplassen på sosiale medier. Det finnes også en

viss aksept for at arbeidsgiver begrenser ansattes offentlige omtale av alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen av hensyn til omdømmet.

## Frihet og sivil dannelse

Den digitale demokratiseringen av offentligheten som vi er vitne til vil kunne ha uheldige og paradoksale effekter på offentligheten og ytringsfrihetskulturen hvis den ikke balanseres av en felles etisk referanseramme. Digitaliseringen av offentligheten utvider den enkeltes frihetsrom ved å gi hver enkelt mulighet til å ytre sine meninger i det offentlige rommet. Men hvis denne økte friheten benyttes individuelt, uten noen former for etisk selvregulering, resulterer den kollektivt sett i en tilstand hvor friheten blir redusert for alle. Den digitale demokratiseringen av offentligheten kan føre til et kollektiv handlingsproblem: Hvis det ikke finnes minimale etiske normer kan usaklige utsagn, personangrep, identitetsbaserte angrep, mobbekaskader og trusler føre til et redusert ytringsrom. Spørsmålet er hvilke etiske normer som burde gjelde i offentligheten for å garantere at individuell ytringsfrihet ikke reduserer rommet for ytring og meningsutveksling.

Forståelsen av offentlighetens normative fundament har i de senere tiårene vært dominert av Habermas' (1984, 1996) forståelse av kommunikasjons-handlinger og rasjonell deliberasjon. Habermas' offentlighetsetikk forutsetter at normative krav (verdibaserte påstander) kan universaliseres, det vil si at de kan kommuniseres og deles av alle deltakere i debatten. De bør dermed formuleres slik at de kan være akseptable for alle deltakere. Dette innebærer strenge normative krav for den offentlige deliberasjon ved at deltakerne forventes å være rasjonelle, innta et (universelt) perspektiv framfor deres egen interesse, identitet og følelser, vurdere argumentene ut fra deres relative validitet, og forsøke å oppnå en rasjonelt motivert konsensus eller enighet basert på det beste argumentet. En slik tilnærming til offentlighetens normative grunnlag har særlig blitt kritisert fra poststrukturalistisk hold, som for eksempel Mouffe (2000) eller Young (2000). Kritikerne er uenige i Habermas' forutsetning om at deltakere i den offentlige sfæren bør være upartiske, og i at de bør drøfte sine uenigheter ved å følge en diskusjonsetikk som innebærer individets løsrivelse fra det partikulære, fra gruppenes tilhørighet, lidenskap og følelser. For Young uttrykker dette upartiske idealet en logikk som reduserer forskjeller til identitet. Mouffe anfører den samme typen kritikk, men fremmer også en agonistisk forståelse av den offentlige debatten hvor målet ikke er å komme til enighet, men å leve sammen – ikke som fiender, men som opponenter. Mellom disse to tilnærmingene er det mulig å tenke et tredje normativt alternativ som grunnlag for den offentlige diskusjonsetikk: Edward Shils' (1997) begrep om *civility*, eller sivil dannelse.

Shils' tilnærming tar utgangspunkt i det faktum at moderne samfunn er differensiert langs flere dimensjoner – yrke, profesjon, region, religion, etnisk opprinnelse, status, osv. – og at de dermed kjennetegnes av ulike interesser

og verdibaserte idealer. Pressefrihet og ytringsfrihet garanterer at et mangfold av forskjellige interesser og verdiideal uttrykkes i offentligheten. Sivil dannelse (*civility*) er en oppførselsnorm, en holdning eller en handlingsregel for å opptre i offentligheten. Regelen innebærer at man behandler meninger og meningsytrere som representerer en annen forståelse av «det gode» med den samme verdigheten som de som har den samme forståelsen av «det gode» som en selv. Sivil dannelse forutsetter, med andre ord, at en tilkjenner andre personer den samme verdigheten som medlemmer av ens eget meningsfelleskap. Alle bør altså behandles som medlemmer av det samme samfunnet, med samme personlige verdi, rettigheter og forpliktelser. En slik etikk tar ikke stilling til hverken innholdet i ytringer og den offentlige debatten, eller til hva som er målet med den offentlige debatten (konsensus eller agonistisk koeksistens). Den er kompatibel med både enighet og konflikt, men forutsetter at opponenter ikke blir behandlet som fiender (i motsetning til Carl Schmitts (1996) forståelse av politikk som en kamp mellom venner og fiender), men som et medlem av et felles samfunn, og som et moralsk individ med samme verdighet som en selv. Et slikt syn vil trolig betrakte ytringsfriheten som en av flere rettigheter eller goder for individer, og neppe med forrang foran andre rettigheter, slik den juridiske forståelsen i den vestlige verden er i dag.

Paradoksalt nok er ytringsfriheten i Norge i dag under press fordi ytringsmulighetene aldri har vært større. I et nettverks- og kunnskapssamfunn er informasjon og kommunikasjon blitt en sentral strategisk og kritisk ressurs for både private og offentlige aktører, individer og organisasjoner. Samtidig er tilgangen til ulike former for medier allmenngjort – alle har muligheten til å bidra til meningsdannelsen, til konkurransen om å definere virkeligheten. I en slik kontekst blir ytringskultur og ytringsetikk avgjørende for ytringsfriheten. Lovgivningen som garanterer ytringsfrihet og begrenser mulige eksesser er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Uten felles normer for utøvelse av ytringsfrihet – uten *sivil dannelse* – tømmes den formelle friheten for innhold, og ytringsrommet risikerer å bli mindre. Mye tyder på at den norske debatten om ytringsfrihet i hovedsak er juridisk innrettet. Våre undersøkelser peker på at debatten må favne bredere.

Til slutt må det påpekes at selv om mange av de forholdene som potensielt begrenser ytringsfriheten er knyttet til de normer som utvikles, vil strukturelle, økonomiske og juridiske forhold kunne ha stor betydning for ytringsfriheten, enten direkte eller indirekte. Den juridiske utredningen som er presentert i denne rapporten peker på et tydelig spenningsforhold mellom utviklingen i to rettslige områder som er sentrale når vi ser på ytringsfriheten i Norge i de siste 15 årene. Mens den publisistiske friheten er blitt styrket, og nå i liten grad utgjør noen skranke for ytringsfriheten, er informasjonsfriheten blitt sterkt svekket gjennom endringer i retten til overvåking av norske borgeres kommunikasjon. En mulig konsekvens av denne utviklingen er at pressens adgang til ulike former

for informasjon svekkes, siden kilder vil vegre seg for å uttale seg, og at individer blir mer forsiktige med å ytre seg gjennom sosiale medier og i andre fora som registreres digitalt – en såkalt nedkjølingseffekt. Denne utviklingen gir oss en sterk påminnelse om at jussen i stor grad kan påvirke normer og adferd i bred forstand. Utviklingen minner oss også om en annen type spenning mellom frihet og regulering som ligger i digitaliseringen enn den vi for øvrig har diskutert i denne rapporten. På den ene siden gir digitaliseringen økt mulighet og frihet til ytring for individene. På den andre siden øker mulighetene for kontroll og overvåkning, både fra statlige og private aktører.

## Referanser

- Baker, C.E., 1989, *Human liberty and freedom of speech*. Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, R. 1996, *Freedom's law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fraser, N., 1995, «From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a post-socialist age», *New Left Review*, 212, 68–93.
- Fraser, N., Honneth, A., 2003, *Redistribution or recognition, a political-philosophical exchange*. London: Verso.
- Habermas, J., 1984, *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J., 1996, *Between facts and norms*, Cambridge: MIT Press.
- Hegel, G.W.F., 1977, *The phenomenology of spirit*. Oxford : Oxford University Press.
- Honneth, A., 1995, *The struggle for recognition*. Cambridge M.A.: The MIT Press.
- Mill, J.S., 2010, *On liberty and other writings*. New York: Classic Books International.
- Mouffe, C., 2000, *The democratic paradox*. London: Verso.
- Schmitt, C. [1932], 1996, *The concept of the political*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Shils, E., 1997, *The virtue of civility*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Taylor, C., 1994, «The politics of recognition» in Gutmann, A., (Ed), *Multiculturalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Waldron, J., 2012, *The harm in hate speech*. Cambridge: Harvard University Press.
- Young, I.M., 1990, *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

# Appendiks

## Data og metode

Analysene i rapporten bygger på ulike metoder, både surveydata, kvalitative intervjuer, observasjon og tekstanalyse. Disse forskjellige metodiske tilnærmingene har vært nødvendige for å svare på prosjektets problemstillinger. Målet har vært å samlet sett vurdere status for ytringsfriheten i Norge anno 2014, fokusert på fire overordnede endringsprosesser – et mer flerkulturelt og flerreligiøst samfunn, digitalisering, endringer i myndigheters potensiale for overvåkning og kontroll, samt kulturelle endringer i arbeidslivet.

Begrepet «ytring» forstås i denne sammenhengen som en handling som sikter mot å formidle en idé eller holdning gjennom kommunikasjonsmidler som kan være verbale eller ikke-verbale, muntlige eller skriftlige, publiserte eller upubliserte. Med begrepet «ytringsfrihet» menes et bredt spektrum av prinsipper som garanterer frihet til å tro, til å uttrykke seg og til å publisere. I prosjektet har vi særlig vært opptatt av de sosiale og kulturelle forutsetningene for utøvelsen av ytringsfrihet på ulike samfunnsområder. Et mål har derfor vært å kartlegge hvilke typer ytringer som blir betraktet som sosialt akseptable (og hvilke som ikke blir det), i hvilken grad samfunnshensynet veier tyngre enn beskyttelsen av ytringsfriheten når de to hensynene blir satt opp mot hverandre, samt befolkningens holdninger til ulike medier, ytringspraksiser, og erfaringer i ulike medier og i arbeidslivet.

Det har ikke tidligere vært gjennomført en lignende empirisk gjennomgang av spørsmål om ytringsfrihet i Norge, og vi mangler derfor en målestokk for mange av de forholdene vi måler. Basert på internasjonal forskning og på den kunnskapen vi besitter om ulike samfunnsfelter, har vi likevel forsøkt å lage et undersøkelsesopplegg som kan fange noen av sammenhengene og de sosiale mekanismene som betinger ytringsfriheten i Norge. Gjennom spørreundersøkelser belyser vi kvantitative sammenhenger. I tillegg har vi gjort flere kvalitative undersøkelser, for eksempel om hvordan eliterepresentanter for etniske og religiøse minoriteter erfarer deltagelsen i offentlig debatt, samt om hvordan mediehusene ser på konsekvensene av digitalisering og omstrukturering. Disse studiene gjør det mulig å gå dypere inn i sammenhenger og dynamikker, og skape en forståelse av pågående endringsprosesser knyttet til ytringsfriheten i Norge.

Nedenfor redegjør vi først for settet av spørreundersøkelser, deretter for de ulike kvalitative undersøkelsene. Mer informasjon om spørreundersøkelsene, blant annet selve spørreskjemaene, finnes på [statusytringsfrihet.no](http://statusytringsfrihet.no).

## Spørreundersøkelser

Et sentralt element i prosjektet er settet av spørreundersøkelser, som hadde som mål å kartlegge både den generelle befolkningens og spesifikke grupper holdninger til og erfaringer med ytringsfrihet. Vi har gjennomført individundersøkelser av den etniske majoritetsbefolkningen, samt av vestlige og ikke-vestlige innvandrere og etterkommere. I tillegg har vi gjort undersøkelser av tre ulike profesjonsgrupper som hver på sin måte har en rolle i å forvalte eller utøve ytringsfrihet: journalister, forfattere og billedkunstnere.

### Befolkningsundersøkelsen

Befolkningsundersøkelsen er en landsrepresentativ opinionsundersøkelse. Målgruppen for undersøkelsen er den etniske majoritetsbefolkningen, samt vestlige innvandrere. Undersøkelsen bidrar til å belyse flere ulike problemstillinger i prosjektet, slik som betydningen av kulturelle endringer, overvåkning og kontroll, digitalisering og arbeidslivet.

Utvalget ble trukket fra GallupPanelet, TNS Gallups aksesspanel for spørreundersøkelser. Panelet består av om lag 55 000 personer som har sagt seg villig til å besvare undersøkelser på internett. Feltarbeidet ble gjennomført i oktober-november 2013. Totalt ble det gjennomført 1500 intervju med majoritetsbefolkningen og 500 blant vestlige innvandrere. Spørreskjemaet bestod av totalt 56 spørsmål, inkludert matriser. Spørreskjemaet inneholdt en rekke filtre, som hindret at respondenter fikk unødvendige oppfølgingsspørsmål. Avhengig av filtre, tok det om lag 20 minutter å fylle ut hele skjemaet.

Svarprosenten var 46,5 prosent i den etniske majoritetsbefolkningen og 50 prosent blant de vestlige innvandrerne. Det er en overrepresentasjon av eldre og høyt utdannede i utvalget, og analysene er vektet i henhold til dette.

I rapporten er bare data fra den etniske majoritetsbefolkningen benyttet. Spørreundersøkelsen danner grunnlag for analysene i kapittel 2 om ytringsfrihet og sosiale normer, i kapittel 3 om ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerkulturelle Norge, i kapittel 8 om ytringsfrihet og sosiale medier og i kapittel 9 og 10, som begge omhandler arbeidslivet.

### Minoritetsundersøkelsen

Målgruppen for det vi har valgt å omtale som «minoritetsundersøkelsen» er innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika og Øst-Europa, samt deres etterkommere. Undersøkelsen ble gjennomført i januar-februar 2014, og inneholder stort sett de samme spørsmålene som befolkningsundersøkelsen. I tillegg inkluderer den noen egne spørsmål om blant annet familiebakgrunn, botid, språkferdigheter og opplevd diskriminering. Årsaken til at vi valgte å iverksette en egen undersøkelse blant «ikke-vestlige» innvandrere og etterkommere er at denne gruppen av ulike årsaker er sterkt underrepresentert i TNS Gallups panel. Ettersom spørsmål om

ytringsfrihet på mange måter settes på spissen i et flerkulturelt samfunn, var det viktig for oss å innlemme hele den norske befolkningen i denne undersøkelsen, og ikke slå oss til ro med at en stor og voksende gruppe ikke er representert.

Også minoritetsundersøkelsen ble gjennomført av TNS Gallup. Et utvalg på 4995 personer ble trukket fra Folkeregisteret etter informasjon om mors, fars og eget fødeland, samt innvandringsdato til Norge. Et kriterium var at de skulle ha minst 5 års botid i Norge. Blant disse gjennomførte 719 undersøkelsen, det vil si en svarprosent på 15 prosent. I utvalget er personer fra Estland (30 prosent), Latvia (27 prosent), Russland (24 prosent), Litauen (22 prosent), Polen (21 prosent) og Iran (20 prosent) overrepresentert. Respondenter fra India (6 prosent), Somalia og Eritrea (begge 7 prosent), Vietnam (8 prosent) og Pakistan (9 prosent) er underrepresentert. Det er også en overrepresentasjon av kvinner, førstegenerasjons innvandrere og personer med høyere utdanning. Det ble konstruert vektorer som kompenserte for skjevhet i landbakgrunn og kjønn.

Med den lave svarprosenten er minoritetsundersøkelsen altså ikke representativ for befolkningen av «ikke-vestlige» innvandrere og etterkommere i Norge. Snarere må dette betraktes som et «eliteutvalg» innenfor denne gruppen; en relativt høyt utdannet gruppe med gode språkferdigheter. Dette innebærer at vi må ta sterke forbehold i de analysene vi gjør. Samtidig mener vi minoritetsundersøkelsen er et viktig bidrag til å kartlegge ytringsfrihetens vilkår i Norge.

Vi har benyttet oss av minoritetsundersøkelsen i kapittel 3 om ytringsfrihet i det flerkulturelle og flerreligiøse Norge, samt i kapittel 8 om ytringsfrihet og sosiale medier.

### **Journalist- og kulturarbeiderundersøkelsen**

Målgruppen for undersøkelsen er journalister, forfattere og billedkunstnere. Hovedmålet med spørreundersøkelsene er å undersøke hvordan tre sentrale profesjonsgrupper opplever vilkårene for ytringsfrihet. I tillegg til spørsmål som var spesifikt knyttet til hver av de tre gruppenes erfaringer i yrkeslivet, stilte vi de samme spørsmålene som til befolknings- og minoritetsutvalget når det gjaldt ytringsfriheten veid opp mot andre hensyn. Dermed er det mulig å sammenligne likheter og forskjeller i holdninger til ytringsfriheten blant profesjonene og i befolkningen for øvrig.

Utvalget består av medlemmer av Norsk journalistlag (NJ), Den norske forfatterforening (DnF) og Norske billedkunstnere (NBK). Komplette medlemslister ble levert av de tre foreningene, og samtlige medlemmer som ikke hadde reservert seg på forhånd ble invitert til deltakelse. Feltarbeidet ble gjennomført i februar 2014. Totalt ble undersøkelsen åpnet av 3016 respondenter, hvorav 2463 besvarte nok spørsmål til at de ble inkludert i endelig datafil. Undersøkelsen ble besvart av 21,7 prosent av journalistene, 41 prosent av forfatterne og 35,2 prosent av billedkunstnerne. Når det gjelder journalistene, er det viktig å bemerke



at Norsk Journalistlags lister favner en del medlemmer som ikke arbeider aktivt innenfor mediene, og som dermed ikke nødvendigvis fant undersøkelsen relevant. Av de totalt 1613 respondentene oppga 1466 at de jobbet hovedsakelig som avisjournalister. De øvrige respondentene oppga at de arbeidet som vakt-sjef (11 prosent), redigerer/desk (5 prosent) og fotograf (5 prosent). 48 prosent av respondentene oppga å ha jobbet som journalister mer enn 15 år, mens 8 prosent hadde jobbet som journalist i mindre enn 5 år.

Journalistundersøkelsen er benyttet i kapittel 5 om journalistikkens omstilling. Kulturarbeidersurveyen er analysert i kapittel 6 om ytringsfriheten slik norske kunstnere vurderer den.

Mer informasjon om de kvantitative undersøkelsene og spørreskjemaene som ble benyttet finnes på vår nettside [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no).

## Kvalitative studier

Innenfor rammen av prosjektet er det blitt gjennomført 3 kvalitative intervju-studier; et elitestudium av etniske og religiøse minoriteter som er aktive i offentlig debatt, samt to mediestudier. Det ene av disse mediestudiene fokuserte på omstillingen i mediehusene i lys av digitalisering, samt på nettdebatt som kanal for publikumsdeltagelse. Det andre studiet fokuserte spesifikt på håndteringen av religion og religionskritikk i avismediene. Her redegjør vi for de tre studiene og de metodene de har brukt.

### Studie av etniske og religiøse minoriteters erfaring med ytringsfrihet i Norge

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med 17 profilerte, aktive meningsyttere med etnisk eller religiøs minoritetsbakgrunn i Norge. Det ble gjort et strategisk utvalg der det viktigste kriteriet var at alle informantene var eller hadde vært aktive deltakere på den offentlige arenaen i Norge. Vi søkte bevisst variasjon når det gjelder informantenes bakgrunn. De har bakgrunn fra en rekke ulike land, og har både muslimsk, hinduistisk, sikhistisk, jødisk, kristen og sekulær/ateistisk bakgrunn. Om lag halvparten er selv innvandrere og halvparten personer født i Norge, og de er av begge kjønn (7 kvinner og 10 menn). I tillegg representerer de ulike politiske og ideologiske posisjoner, og de er høyst uenige i kontroversielle verdispørsmål knyttet til for eksempel homofili, kjønnslikestilling og synet på religiøse hodeplagg. En del av informantene er aktive i politikken eller organisasjonslivet, mens andre er skribenter og debattanter uten formelle verv.

Intervjuene varte fra 1,5 til 2,5 timer og tok for seg sentrale spørsmål når det gjelder betingelsene for deltagelse, erfaringene med deltagelse og konsekvensene av deltagelse. Blant spørsmålene vi stilte var om informantene mente at de har tilgang til offentligheten på linje med majoritetsbefolkningen, og i så fall – på hvilke premisser. Vi spurte også om de opplevde de at de kunne ytre seg som



avisbransjen og hvordan de ser på mediebransjens fremtid. Vi mener allikevel at funnene gir en pekepinn på informantenes vurderinger av tingenes tilstand anno 2014.

Intervjuene er transkribert og analysert i analyseprogrammet HyperResearch, og alle sitatene er godkjent av intervjuobjektene.

Denne studien ligger til grunn for Kapittel 5 (side 107) om journalistikkens omstilling og Kapittel 7 (side 153) om den redaksjonelle håndteringen av den offentlige debatt. Kapittel 5 baserer seg på intervjuene med sjefredaktører og digitale strateger, mens Kapittel 7 baserer seg på intervjuer med sjefredaktører og debattredaktører. I tillegg trekker Kapittel 5 på journalistsurveyen.

Se [www.statusyringsfrihet.no](http://www.statusyringsfrihet.no) for intervjuguide og liste over informanter.

### **Studie av grensedragninger og håndtering av religionskritikk i norske redaksjoner**

I denne studien har vi gjennomført 12 kvalitative intervjuer med journalister, redaktører og karikaturtegnere i sentrale mediehus. Behovet for kvalitative data var i første rekke begrunnet i at vi ønsket å få mer innsikt i hvilke avveininger som ble gjort når de relevante aktørene sto oppe i konkrete dilemmaer med hensyn til ytringsfrihet og religion. Med utgangspunkt i samtaler om konkrete saker var ambisjonen å få økt innsikt i de mer generelle prosessene.

Intervjuene ble supplert med observasjon av en rettsak vinteren 2014. Konkret dreide saken seg om hvor grensen forholdet mellom ytringsfrihet på den ene siden og hvor vide rammer det skal være for å fremme trusler ut fra religiøs overbevisning på den andre. Tiltalte var en 28 år gamle mann, Arslan Maroof Hussain, bedre kjent som Ubaydullah Hussein, talsperson for Profetens Ummah. Fordi saken berørte noe av kjernen i dette prosjektet, ble den gjort til en del av datainnsamlingen.

Denne studien ligger til grunn for denne rapportens Kapittel 4 om spenningen mellom religionsfrihet og ytringsfrihet, der den kombineres med data fra journalistsurveyen.

## **Tekstanalyse**

I forbindelse med tematikken om ytringsfrihet i arbeidslivet, har vi sett på uttalelser som sivilombudsmannen har kommet med på sine nettsider i perioden 2006–2013. Søkene ble foretatt innenfor to områder: Tilsettingssaker, offentlige tilsettingsforhold, driftsavtaler og Ytringsfrihet for offentlig tilsatte. Her finner man kun saker som har vært tatt opp til nærmere undersøkelse. Det er kun uttalelser ombudsmannen mener er av offentlig interesse som legges ut, noe som betyr at det totale antallet innklagede saker vil være langt høyere.

Tekstanalysen er benyttet i rapportens Kapittel 9: Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet (s. 184), i kombinasjon med data fra befolkningsundersøkelsen.

## Gjennomgang av rettsutviklingen, personvern og informasjonsfrihet 1999–2014

For å forklare den rettslige utviklingen og dagens rettstilstand knyttet til ytringsfriheten, redegjøres det for vesentlige milepæler i utviklingen de siste 20 årene. Analysen fokuserer på utviklingen av pressefrihetens rettslige grenser når det gjelder begrensninger som er begrunnet i hensynet til enkeltindividers personvern, og på utviklingen i samme periode av statlig kontroll med og overvåkning av borgernes kommunikasjon. For å kunne forklare og forstå den rettsutvikling som har skjedd i Norge de siste tiårene, inndrar analysen også forholdet mellom nasjonale og internasjonale rettsinstitusjoner slik det har artet seg i norsk sammenheng (for eksempel med hensyn til EMK – Den europeiske menneskerettskonvensjon).

Gjennomgangen av rettsutviklingen er presentert i Kapittel 1 (side 17). En utdypende analyse finnes i rapporten *Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt frem – og to tilbake?* (Wessel-Aas 2014), tilgjengelig på [www.statusytringsfrihet.no](http://www.statusytringsfrihet.no).

### Sluttord

Målet med dette prosjektet har vært å analysere status for ytringsfriheten i Norge anno 2014. Kombinasjonen av metoder i prosjektet har gjort det mulig både å tegne et bredt, deskriptivt bilde av holdninger til og erfaringer med ytringsfrihet, og å trenge dypere inn i noen opplevelser, forståelser og dynamikker – både hos enkeltindivider, blant borgere og profesjonsutøvere og innenfor medieinstitusjonene. Vi har også beskrevet noen av de sentrale endringene når det gjelder de rettslige rammene om ytringsfriheten.

Ytringsfrihet er et omfattende fenomen, som både er juridisk og sosialt betinget, og som griper inn i mange ulike samfunnsområder og institusjoner. En undersøkelse som denne kan ikke dekke alle tematiske områder og perspektiver. Vårt fokus har vært bestemt av ønsket om å fokusere på noen viktige endringsprosesser, med Ytringsfrihetkommisjonens NOU fra 1999 som ansats, og av ambisjonen om å belyse de *sosiale* og *kulturelle* forutsetningene for ytringsfriheten spesielt.

De metodene vi har valgt har nødvendigvis også sine begrensninger. Spørreundersøkelser er egnet til å tegne brede bilder, men det er krevende å stille spørsmål om holdninger og erfaringer innenfor dette formatet, og spørsmål etterlater ofte noe til respondentenes fortolkning. En spesiell utfordring innenfor dette prosjektet var at spørreundersøkelsene skulle dekke mange tematiske områder, noe som ga lite rom til å stille spørsmål mer situasjonsspesifikt. Samtidig mener vi at nettopp bredden av spørsmål, som fanger inn holdninger innenfor ulike kontekster og knyttet til ulike grupper, og som samtidig kobler inn

erfaring og egen tilbøyelighet til å ytre seg, gjør det mulig å identifisere interessante sammenhenger og mekanismer når vi ser på det store bildet.

Den omfattende datainnsamlingen vi her har gjennomført utgjør bare ett punkt i tid. Men tilnærmingen vi har valgt gir mulighet til å følge utviklingen på lengre sikt, ved at vi kan stille noen av de samme spørsmålene til de samme respondentene om noen år, for å se hvordan holdninger og erfaringer på ulike områder forandrer seg. Slike data bør også kombineres med kvalitative undersøkelser og, kanskje ikke minst, med studier av selve den offentlige debatten.

# Oversikt over figurer og tabeller

Figur 2-1	Holdningsindeks, ytringsfrihet .....	39
Tabell 2-1	Aksept for ulike typer ytringer på ulike arenaer .....	40
Tabell 2-2	Vilje til å uttrykke sin mening på ulike arenaer i lys av sosial risiko.....	44
Figur 4-1	Andel som er helt eller delvis enig i at ytringer som håner religion bør tillates. Prosent.....	92
Figur 4-2	Andel som oppgir at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper innflytelse på hvilke saker de dekker i sitt journalistiske arbeid etter kjønn. Prosent .....	93
Figur 4-3	Frykt for reaksjoner fra religiøse grupper (I hvor stor grad opplever du at følgende faktorer har innflytelse på hvilke saker du dekker i ditt journalistiske arbeid?) etter kjønn. Prosent. ....	96
Figur 4-4	Andel som oppgir at de erfarer at kilder vegrer å uttale seg på grunn av frykt for represalier fra religiøse grupper. Prosent. ....	97
Figur 4-5	Andel som oppgir at frykt for reaksjoner fra religiøse grupper virker inn på hvilke saker deres arbeid. Prosent. ....	98
Figur 5-1	Antall aviser i Norge, 2000–2013 .....	110
Figur 5-2	Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag, 7–79 år .....	110
Figur 5-3	Hvor enig eller uenig er du i påstanden «journalistikken befinner seg i en krise på grunn av digitaliseringen»? .....	114
Figur 5-4	Hvor enig eller uenig er du i påstanden «digitaliseringen har ført til at kvaliteten på journalistikken er blitt bedre»? .....	114
Figur 5-5	Funksjoner for bruk av sosiale medier i journalisters arbeid. Prosent. ....	115
Tabell 5-1	Andel som har lest papiravis en gjennomsnittsdag, fordelt på alder (prosent) .....	122
Figur 6-1	Forfatters/kunstnerses stilling i samfunnet er blitt styrket (Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?) .....	144
Figur 6-2	Økonomisk støtte (stipender, mm) svekker forfatters/kunstnerses ytringsfrihet (Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?) ....	148

Figur 8-1 Andel i den norske befolkningen med profil på ulike sosiale nettsamfunn .....	170
Figur 8-2 Andel i den norske befolkningen som har ytret seg i ulike kanaler ....	171
Tabell 8-1 Hvor ofte ytrer folk seg gjennom ulike kanaler? .....	171
Figur 8-3 Andelen som har opplevd å få konkrete trusler (Befolkningsutvalg og minoritetsutvalg, total og etter kjønn) .....	174
Figur 8-4 Selvbegrensning i sosiale medier sett i forhold til i privatsfæren. Befolkningsutvalg. ....	177
Figur 8-5 Hvor ofte lar du være å skrive noe på sosiale medier fordi det kan skade folks syn på deg? Prosent. Befolkningsutvalg. ....	179
Figur 8-6 Andel som lar være å viderefremde informasjon i sosiale medier som de vet de fleste er uenig i. Befolkningsutvalg. Prosent.....	179
Figur 9-1 Ansattes muligheter til å ytre seg offentlig .....	191
Figur 9-2 I hvilken grad mener du at en arbeidsgiver av hensyn til omdømme og økonomiske interesser bør kunne begrense ansattes mulighet til å... (lavest n= 1035, høyest n=1059) .....	194
Figur 9-3 Politikeres vurderinger av hvor akseptabelt det er at ansatte ytrer seg offentlig (n=400). (Kilde: Skivenes & Trygstad 2012:77).....	197
Figur 9-4 Treff i norske papir aviser på kombinasjonen «munnkurv» and (ansatt* or arbeidstaker*) i databasen Retriever. ....	201
Figur 10-1 Kritikkverdige forhold og ulike dimensjoner (Skivenes & Trygstad 2013). ....	209
Figur 10-2 Hvor varslet du først? N=125. Prosent. ....	213
Figur 10-3 Ble forholdet endret som følge av varslingen? Prosent. N=125. ....	215
Figur 10-4 Varslingsrisiko. Reaksjoner som følge av varsling. Prosent. N=125	216
Tabell 10-1 Norsk forskning om varslingsprosessen.....	217
Figur 10-5 Fra ytring til varsling .....	219
Figur 10-6 Andel som er helt/delvis enig i at varslerbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle. N=160 .....	221
Figur 10-7 Varslerbestemmelsene har gitt arbeidstakeren større ytringsfrihet på arbeidsplassen. N=1842 .....	223

Denne rapporten er hovedrapporten fra prosjektet «Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords Monitorprosjekt». Gjennom ti selvstendige kapitler presenterer rapporten funn fra alle prosjektets hovedområder: globalisering og flerkultur, digitalisering og en endret medievirkelighet, overvåkning og kontroll, samt endringer i arbeidslivet.

Andre rapporter fra prosjektet inkluderer:

- *Ytringsfrihet i Norge: Holdninger og erfaringer i befolkningen* (Staksrud m.fl. 2014)
- «*Uten sosiale medier hadde jeg ikke hatt den stemmen jeg har i dag*» – *Kvinnens meningsytring i den digitale offentlighetens kultur* (Espeli 2014)
- *Pressefrihetens kår i 2014: Ett skritt frem – og to tilbake?* (Wessel-Aas 2014)

## Status for ytringsfriheten i Norge



FRITT ORD



INSTITUTT  
FOR SAMFUNNS-  
FORSKNING