Kulturdepartementet

Prop. 31 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar
i redaktørstyrte journalistiske medier
(medieansvarsloven)

Kulturdepartementet

Prop. 31 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar
i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)

Tilråding fra Kulturdepartementet 6. desember 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

# Proposisjonens hovedinnhold

## Innledning

Kulturdepartementet legger i denne proposisjonen fram et forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven). Forslaget innebærer en oppdatering og samling av gjeldende særregler om rettslig ansvar på medieområdet i en ny teknologinøytral særlov, og introduserer også enkelte nye lovregler.

Lovforslaget følger opp Medieansvarsutvalgets utredning NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag og Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017, der regjeringen ble bedt om å utrede ny medieansvarslov. Det følger også av regjeringens politiske plattform at den vil fremme en ny lov om medieansvar, og i den forbindelse vurdere blant annet redaktøransvaret og kildevernreglene. Spørsmål knyttet til kildevernet i straffeprosessloven og tvisteloven følges opp i en separat prosess, jf. Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 24. september 2018. Forslaget om å fremme en egen medieansvarslov er likevel vurdert i sammenheng med de foreslåtte endringene i prosesslovene.

Departementets hovedmål med lovforslaget er å understøtte de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd og regjeringens mediepolitiske mål. Myndighetene har siden 2004 hatt et grunnlovsfestet ansvar for å legge aktivt til rette for faktisk ytringsfrihet, i praksis ved å sørge for at det finnes en velfungerende infrastruktur for den demokratiske samtalen. Dette er likevel uttrykk for en lang tradisjon, som også videreføres i regjeringens politiske plattform. Av denne følger at regjeringens mediepolitikk skal legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet, god nyhetsproduksjon over hele landet og en bred og åpen offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet. Mediepolitikken skal stimulere til innovasjon og nyskaping og samtidig bevare tradisjonene og grunnverdiene til den frie pressen i en ny tid.

I dag utfordres demokratiet og den offentlige samtalen på mange områder. Utviklingen av digital og nettbasert formidling av nyheter og informasjon har forandret de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle og gitt brukerne en helt ny posisjon i mediebildet. Konsekvensen er grunnleggende endringer i ytringsklimaet og offentligheten. På den ene siden har det gitt oss nye og tidligere uante muligheter for informasjonsinnhenting, ytring og deltakelse. På den andre siden har vi fått en offentlighet som i større grad er uredigert, og der man ikke alltid vil ha en redaktør som filter mot for eksempel hatefulle ytringer, trusler, ærekrenkelser, desinformasjon, propaganda, konspirasjonsteorier eller innhold som kan være skadelige for mindreårige. Innhold blir nå formidlet mellom brukere, uten uavhengig filtrering, faktasjekk eller redaksjonell vurdering. I en del tilfeller vil én individuell bruker nå et like stort publikum som store, etablerte medier. Dette stiller nye krav, både til myndighetene, mediebransjen og den enkelte.

Utviklingen har gjort det enda viktigere enn før å støtte opp under de redaktørstyrte journalistiske mediene, som drives etter etablerte presseetiske og publisistiske regler og som kan fungere som troverdige alternativ og kritiske korrektiv til strømmen av uredigert kommunikasjon. Lovforslaget bygger på at det fortsatt går et grunnleggende skille mellom de redaktørstyrte journalistiske mediene og annen informasjons- og nyhetsdeling på elektroniske plattformer, som for eksempel sosiale medier, private blogger og nettsider til private bedrifter og offentlige tjenester.

Behovet for ansvarsregler som fraviker og supplerer lovgivningens alminnelige system er knyttet til de redaksjonelle massemedienes samfunnsfunksjon, og mer konkret til redaktørens rolle som uavhengig leder av redaksjonen. Lovforslaget er derfor avgrenset til redaktørstyrte journalistiske medier. Lovforslaget innebærer at særreglene om rettslig ansvar for publisert innhold samles med regler om redaksjonell uavhengighet. Et hovedmål med den nye loven er å skape insentiver til seriøs ledelse og kontroll av redaksjonelle medier basert på journalistetiske normer og prinsipper. Dette gjøres blant annet ved å pålegge redaktøren et strengere ansvar for innholdet enn det som ellers ville følge av alminnelige lovregler. Det at redaktøren gis en særlig uavhengig stilling og tar et utvidet rettslig ansvar for innholdet, sikrer at de redaktørstyrte journalistiske mediene kan fungere som åpne og uavhengige kanaler for informasjonsutveksling og samfunnsdebatt, forvaltet etter omforente presseetiske prinsipper.

Å tilrettelegge for sterke og uavhengige medier som produserer og publiserer journalistikk av høy kvalitet er det mest effektive tiltaket mot desinformasjon, hatefulle ytringer og andre trusler mot ytringsfriheten. Departementet mener at klare og forutsigbare ansvarsregler forankret i redaktørens uavhengige stilling, vil bidra til at vi også i framtiden vil ha tilgang til journalistikk med den troverdigheten, tilliten og kvaliteten som kjennetegner dagens redaktørstyrte journalistiske medier.

Når det gjelder andre medier eller tjenester – for eksempel sosiale medier, blogger og private nettsider – er spørsmålet i større grad utforming og håndheving av de generelle grensene for ytringsfriheten som følger av den alminnelige lovgivningen. Spørsmålet om rettslig ansvar for ulovlige ytringer oppstår likevel også for slike medier, og det pågår for tiden en større diskusjon både i Norge og ellers i Europa om særlig de store plattformene for deling av brukergenerert innhold bør ilegges et strengere ansvar for å forhindre spredning av ulovlig innhold. Flere land har vedtatt, eller er i ferd med å vedta ny lovgivning som nettopp tar sikte på dette. Dette er imidlertid spørsmål som rekker ut over rammene for det foreliggende lovforslaget, Stortingets anmodningsvedtak og Medieansvarsutvalgets utredning.

Kulturdepartementet vil ta initiativ til en offentlig kommisjon, som med utgangspunkt i Grunnloven § 100 skal utrede de teknologiske, juridiske, økonomiske og sosiale rammene og forutsetningene for ytringsfrihet i dagens samfunn. Det er naturlig at spørsmål knyttet til disse mediene og plattformenes rolle og ansvar blir utredet nærmere av kommisjonen.

## Hovedpunkter i lovforslaget

Den nye loven foreslås inndelt i fire kapitler. I kapittel 1 samles innledende bestemmelser om lovformål, virkeområde og definisjoner. Lovformålet er tett knyttet opp til infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, og vil være et sentralt tolkningsmoment ved tolkningen av lovens virkeområde. Loven vil omfatte medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualiteter, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse, uavhengig av hvordan innholdet formidles eller distribueres. Det er disse mediene som har den særlige funksjonen i demokratiet som loven skal bygge opp under.

Redaktørens og utgiverens plikter foreslås samlet i kapittel 2. Bestemmelsen om redaktørplikt i lov om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova) foreslås videreført, likevel slik at plikten til å utpeke redaktør mer uttrykkelig legges på utgiveren av mediet. Det foreslås også å pålegge redaktøren en plikt til å opplyse i mediet om hvem som er redaktør. Dette sikrer et klart ansvarspunkt. Åpenhet om hvem som redigerer er også viktig fordi de redaktørstyrte journalistiske mediene er sentrale for meningsdannelsen i samfunnet. For å kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse, er det nødvendig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak. Departementet ser ikke grunnlag for å straffesanksjonere en slik plikt. Bestemmelsen vil erstatte straffeloven § 270 andre ledd, som inneholder en tilsvarende handlingsnorm, men som kun gjelder den trykte pressen. Det foreslås også en ny bestemmelse om at redaktøren plikter å opplyse om kontaktinformasjon til mediet. Videre foreslås en bestemmelse som pålegger redaktøren enkelte plikter knyttet til det å tilby brukergenerert innhold. Blant annet plikter redaktøren å opplyse om mediets regler for publisering av slikt innhold og tilrettelegge for varsling av ulovlig innhold. Hensikten med bestemmelsen er å bygge opp under de presseetiske reglene som gjelder på området.

Kapittel 3 inneholder bestemmelser som beskytter medienes redaksjonelle uavhengighet. Regler om uavhengighet og ansvar er tett knyttet til hverandre i formål og funksjon. Et særskilt rettslig ansvar forutsetter at redaktøren har en uavhengig beslutningsmyndighet over innholdet. Motsatt tilsier en særlig uavhengig stilling også at redaktøren har et særskilt ansvar for innholdet. Departementet foreslår ingen materielle endringer i reglene, som i dag framgår av mediefridomslova §§ 4 og 5. Forslaget innebærer at mediefridomslova kan oppheves i sin helhet.

I kapittel 4 samles alle særregler som omhandler spørsmål om straffansvar og erstatningsansvar for rettsstridige ytringer i medier som omfattes av loven. Som et pedagogisk grep foreslås det innledningsvis en bestemmelse som slår fast hovedregelen om at enhver er ansvarlig for sine egne ytringer etter lovgivningens alminnelige regler. De særreglene medieansvarsloven ellers gir anvisning på, representerer dermed unntak fra, eller supplement til, denne hovedregelen. Departementet foreslår å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret for redaksjonelt innhold og markedsføring. I dag har redaktøren etter straffeloven § 269 et skjerpet rettslig ansvar for publisert innhold i trykt presse og kringkasting, men ikke for innhold i elektroniske medier som nettaviser eller lignende. Lovforslaget innebærer at straffeloven § 269 erstattes av en teknologinøytral bestemmelse i medieansvarsloven. Departementet går inn for å videreføre dagens ansvarsmodell som et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde.

Videre foreslår departementet en tilsvarende særregel om redaktørens erstatningsansvar. For privatlivskrenkelser innebærer forslaget en videreføring av det sivilrettslige redaktøransvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd, mens det innebærer en utvidelse av redaktørens erstatningsansvar for ærekrenkelser. Forslaget innebærer at skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd kan endres slik at uaktsomhet er eneste ansvarsgrunnlag etter bestemmelsen.

Departementet går videre inn for å flytte bestemmelsen om utgiver og eiers identifikasjonsansvar i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd over til den nye loven. Når det gjelder bruk av foretaksstraff mot medievirksomheter, foreslås det ingen regulering i den nye loven. Departementet forutsetter imidlertid her at den strenge linjen som har utviklet seg i praksis begrunnet i ytringsfriheten og redaktørens redaksjonelle uavhengighet videreføres. Departementet foreslår ellers å videreføre og utvide det straffe- og erstatningsrettslige ansvarsfritaket for medienes tekniske medvirkere, som i dag framgår av bestemmelser i straffeloven og skadeserstatningsloven, i en ny teknologinøytral bestemmelse i medieansvarsloven. Bestemmelsen erstatter skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd, mens straffeloven § 267 andre ledd foreslås opprettholdt.

Endelig foreslår departementet en regel som klargjør i hvilke tilfeller redaktøren kan holdes straffe- og erstatningsansvarlig for brukergenerert innhold i mediet. Bestemmelsen, som er utformet etter modell av ehandelsloven § 18, innebærer også at en redaktør, eller den som handler på redaktørens vegne, fritas fra rettslig ansvar dersom han eller hun reagerer raskt ved å fjerne ulovlig innhold redaktøren er gjort oppmerksom på. Forslaget er ment som en klargjøring av gjeldende rett, og innebærer ikke at redaktøren pålegges et strengere ansvar for brukergenerert innhold enn det han eller hun har i dag.

# Bakgrunnen for lovforslaget

## Innledning

Diskusjonen om ansvarsreglene på medieområdet bør oppdateres og samles i en egen medieansvarslov, har pågått i mange år. Ideen om en egen medielov, hvor også det strafferettslige redaktøransvaret skulle inngå, ble først brakt på bane av Eierskapsutvalget i utredningen NOU 1995: 3 Mangfold i media – Om eierkonsentrasjon i massemedia. Senere har spørsmålet om modernisering og samordning av ansvarssystemet i mediene blitt tatt opp i en lang rekke sammenhenger, herunder av Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100. Først ved nedsettelsen av Medieansvarsutvalget i 2009, fikk man imidlertid en samlet gjennomgang og vurdering av regelverket.

## NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag

Kulturdepartementet oppnevnte 17. juli 2009 et bredt sammensatt utvalg som fikk i oppdrag å utrede reguleringen av ansvarssystemet på medieområdet. Medieansvarsutvalget fikk følgende sammensetning:

Advokat Helge Olav Bergan (leder)

Skribent Ann-Magrit Austenå

Førsteamanuensis Svein Brurås

Tidligere sjefredaktør Gunnar Flikke

Avdelingsdirektør Rune Fløisbonn

Professor Guri Hjeltnes

Redaktør Magne Lerø

Førsteamanuensis Lars Arve Røssland

Professor Eli Skogerbø

Advokat Christine Lie Ulrichsen

Stipendiat Ragna Aarli

Sekretærer for utvalget var postdoktor ved Universitetet i Oslo, Tarjei Bekkedal (100 prosent) og seniorrådgiver i tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Anne-Lena Straumdal (20 prosent).

Med utgangspunkt i overordnede mål om å sikre ytringsfriheten og medienes redaksjonelle frihet ga mandatet utvalget i oppdrag å vurdere det strafferettslige redaktøransvaret, det sivilrettslige ansvaret for eier eller utgiver av et medium, grunnlaget for særlige regler om foretaksstraff, regler om medvirkeransvar, behovet for regler om ansvarsfrihet for dekkende referat, det saklige virkeområdet for reglene om kildevern, samt behovet for særlige regler om anonymitetsrett og etterforskningsforbud. Utvalget ble også bedt om å se på behovet for særskilte lovregler eller tjenester som kan sikre enkeltpersoners personvern i møte med media. Endelig ble utvalget bedt om å vurdere om eventuelle særregler bør samles i en egen medieansvarslov.

Det framgikk av mandatet at bakgrunnen for å sette i gang utredningen var at gjeldende ansvarsregler på medieområdet er kompliserte, fragmenterte og plattformspesifikke, det vil si at det gjelder ulike ansvarsregler ved bruk av ulike medier. En viktig målsetting for arbeidet var dermed å legge til rette for et mer enhetlig og teknologinøytralt system for ansvarsplassering.

Utvalgets utredning, NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag, ble avgitt 15. juni 2011. Medieansvarsutvalget la vekt på at det er et skille mellom redaktørstyrte og andre medier, men mente dette i hovedsak hadde grunnlag i «den institusjonaliserende funksjonen til pressens eget regelverk og selvdømmesystem», jf. NOU 2011: 12 punkt 3.3.2. Utvalget mente at skillet var mindre sentralt i lovgivningen på området.

Selv om utvalget var samlet om dette prinsipielle utgangspunktet, delte det seg i et flertall og et mindretall når det gjaldt sentrale forslag.

Flertallet gikk blant annet inn for å oppheve særbestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar. Det ble vist til at dette ville gi en teknologi- og medienøytral regulering. Flertallet, som også ellers i liten grad gikk inn for særregler og -ordninger for de redaktørstyrte mediene, konkluderte med at det dermed ikke var grunnlag for en egen medieansvarslov. Flertallet så også en slik lov som prinsipielt uheldig, og viste til at ytringsfriheten og rettighetene som følger av Grunnloven § 100 tilkommer enhver.

Mindretallet i utvalget ønsket derimot å bygge ytterligere opp om redaktørinstituttet ved å la mer av lovgivningen knyttes opp mot redaktørfunksjonen. Mindretallet gikk derfor inn for å etablere et objektivt eneansvar for redaktøren, slik at det utelukkende er redaktøren som kan holdes strafferettslig ansvarlig der et redaktørstyrt massemedium publiserer ulovlige ytringer. Mindretallet tok også til orde for å etablere en egen medieansvarslov. Mindretallet mente en medieansvarslov vil styrke redaktørinstituttet, samtidig som den ikke på noen måte vil virke begrensende på medier som faller utenfor lovens virkeområde.

På flere områder var likevel utvalget samlet. Blant annet gikk utvalget ikke inn for å etablere særbestemmelser om medienes ansvar for brukergenerert innhold. Det ble vist til at ansvarsforholdene for slikt innhold i praksis vil være klare i redaktørstyrte medier, og at det er pressens og redaktørens oppgave å utvikle retningslinjer for brukergenerert innhold og å fjerne ulovlig innhold. Utvalget var også samlet om en viss utvidelse av rekkevidden til reglene om kildevern og viste til at det ikke bør være avgjørende at virksomheten er organisert som et tradisjonelt massemedium. Flertallets og mindretallets forslag vil bli gjennomgått i større detalj i tilknytning til departementets vurderinger.

Når det gjelder spørsmålet om personvern i møte med media, gikk utvalget ikke inn for å etablere et medieombud eller lignende, med henvisning til at pressens selvdømmeordning fungerer godt. Derimot så utvalget behov for å styrke den enkeltes beskyttelse innenfor sosiale medier og andre medier uten en sentral redaktørfunksjon. Utvalget trakk her særlig fram informasjons- og hjelpetjenesten slettmeg.no som eksempel på et lavterskeltilbud som kan bidra til å løse konflikter gjennom dialog. Utvalget foreslo også at Datatilsynet får utvidet myndighet til å behandle personvernspørsmål utenfor de redaktørstyrte mediene, i praksis ved å oppheve unntaket for behandling av personopplysninger med et «opinionsdannende formål» i personopplysningsloven § 7. For å styrke den enkeltes personvern foreslo utvalget også at skyldkravet ved overtredelse av straffelovens bestemmelse om vern av privatlivets fred blir justert fra forsett til uaktsomhet.

Medieansvarsutvalgets utredning ble sendt på høring med høringsfrist 1. januar 2012. Høringen viste stor motstand fra mediebransjen mot flertallets forslag knyttet til de medierettslige ansvarsreglene. En rekke sentrale høringsinstanser mente også at utvalget ikke hadde levert i henhold til mandatet og at utredningen for øvrig led av betydelige mangler. Kritikken gikk særlig på utvalgets behandling av redaktøransvaret og kildevern/anonymitetsrett. Hovedinnvendingen fra bransjeorganisasjonene på medieområdet og andre sentrale aktører, var at utvalgsflertallet i for stor grad hadde sett bort fra de redaktørstyrte journalistiske medienes særlige demokratiske funksjon og det grunnleggende skillet mellom redaktørstyrte og andre medier. Mindretallets forslag om å videreføre redaktøransvaret i en teknologinøytral medieansvarslov fikk massiv støtte.

Ingen av Medieansvarsutvalgets vurderinger og forslag knyttet til ansvarsreglene har så langt blitt fulgt opp. Det ble redegjort nærmere for oppfølgingen av forslagene som omhandler personvern i departementets høringsnotat om forslag til ny medieansvarslov av 9. mai 2018.

## Stortingets anmodning om å utrede en medieansvarslov

Stortinget fattet 17. januar 2017 følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen utrede lov om medieansvar, herunder legge til rette for en teknologinøytral lovgivning, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte. Utredningen bør blant annet omfatte redaktørens ansvar for redaksjonelt stoff, ansvar for brukergenerert innhold, kildevernets beskyttelse og adgangen til å etterforske medienes kilder.»

Bakgrunnen for anmodningsvedtaket var et forslag fra Arbeiderpartiets representanter i Familie- og kulturkomiteen datert 3. juni 2016 om å be regjeringen utrede og fremme en medieansvarslov, jf. Dokument 8:102 S (2015–2016). Forslaget ble begrunnet med at gjeldende lovverk lider av en rekke mangler og ufullstendigheter. Det ble også vist til utviklingstrekk som gjør det nødvendig å forbedre lovgivningen, blant annet at kildevernet er under økende press og at en stadig større andel av journalistisk innhold publiseres på plattformer som faller utenfor det strafferettslige redaktøransvaret.

En samlet familie- og kulturkomite uttalte i Innst. 155 S (2016–2017):

«Kildevern og redaktørinstituttet er to grunnplanker i de frie mediers viktige samfunnsrolle. Vi er nødt til å være trygge på at lovverket er godt nok til å ivareta dette. I et fritt demokrati som vårt er dette avgjørende for å ivareta og pleie ytringsfriheten, den fremste av våre friheter, selve essensen av demokratiet.»

Komiteen la for øvrig vekt på hensynet til teknologinøytralitet:

«Der hvor lovverket er åpenbart utdatert, anser komiteen det som naturlig at lovverket moderniseres, for eksempel for å ivareta teknologinøytralitet.

[…]

Komiteen støtter forslaget om en teknologinøytral utforming av det strafferettslige redaktøransvaret og registrerer at statsråden ønsker å vurdere om straffeloven § 269 kan utformes på en mer teknologinøytral måte.»

Komiteflertallet (medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet) pekte også på behovet for å se reguleringen av ansvarsplasseringen på medieområdet i sammenheng:

«Det er flertallets oppfatning at det er viktig at Medieansvarsutvalgets arbeid ikke punkteres ved at man tar ut deler av problemstillingene, uten å se helheten i arbeidet. […] Flertallet mener derfor det er viktig å vente med en endelig konklusjon på spørsmålene inntil departementet har samlet alle trådene fra Medieansvarsutvalgets arbeid.»

## Høringsnotat om ny medieansvarslov

Kulturdepartementet sendte 9. mai 2018 et forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier på høring. Forslaget fulgte i det vesentlige opp mindretallet i medieansvarsutvalgets vurdering av at det både prinsipielt og praktisk er behov for å etablere en medieansvarslov, og at særreglene om ansvar bør samles med bestemmelsene om redaksjonell uavhengighet i mediefridomslova.

Utvalgflertallets konklusjon om å ikke foreslå en medieansvarslov gjorde at en del spørsmål ikke var utredet i detalj. I høringsnotatet var det derfor nødvendig å gå nærmere inn i de enkelte reglenes virkeområde og materielle innhold, for å kunne vurdere grunnlaget for en ny lov og for hvilke medier den skal gjelde.

Departementet gjennomgikk lovgivningen på området med utgangspunkt i tre sentrale hensyn – teknologinøytralitet, klargjøring og effektiv håndheving.

Departementet foreslo at den nye loven gis et teknologinøytralt virkeområde, og avgrenses til medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Loven samler de ulike særreglene og etablerer et mer enhetlig system for plassering av ansvar for ytringer i mediene. Et sentralt premiss for forslaget var at departementet, i motsetning til flertallet i Medieansvarsutvalget, vurderte at det er behov for å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269. I lovutkastet som ble presentert i høringsnotatet var reglene i mediefridomslova innlemmet, og departementet ba også om høringsinstansenes syn på om lov 17. juni 2016 nr. 64 om åpenhet om eierskap i medier burde inngå i den nye loven. Videre drøftet departementet behovet for å gi en egen bestemmelse om taushetsplikt for redaktører og journalister som omfattes av loven, men fremmet ikke noe konkret forslag om dette. Departementet viste blant annet til at spørsmålet ikke kan løses isolert, men må ses i sammenheng med den pågående prosessen om revisjon av kildevernreglene, jf. nedenfor i punkt 2.5. Departementet vil redegjøre nærmere for de ulike forslagene i høringsnotatet i proposisjonens øvrige kapitler.

Høringsbrev og høringsnotat ble lagt ut på departementets nettsted. En oppsummering av notatet og selve lovforslaget ble også oversatt til engelsk og publisert. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser med frist til 10. september 2018 for å avgi høringsuttalelse:

Departementene

Barneombudet

Høyesterett

Lagmannsrettene

Bergen tingrett

Nord-Troms tingrett

Oslo tingrett

Sør-Trøndelag tingrett

Domstoladministrasjonen

Direktoratet for forvaltning og IKT

Datatilsynet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Konkurransetilsynet

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll

Kulturrådet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Medietilsynet

Nasjonalbiblioteket

Nkom – Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Norges institusjon for menneskerettigheter

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Politidirektoratet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Sametinget

Sivilombudsmannen

Språkrådet

Statens sivilrettsforvaltning

Statsadvokatembetene

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)

Sysselmannen på Svalbard

Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen

Institutt for informasjons- og medievitenskap, Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo

Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo

Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Politihøgskolen

Abelia

Advokatforeningen

Akademikerne

Aller Media

Altibox

Amedia

Amnesty International Norge

Annonsørforeningen – ANFO

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Barnevakten

Bauer Media Group

Bonnier Media

Dag og Tid

Dagbladet

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge)

Den norske dommerforening

Den norske fagpresses forening

Den norske forfatterforening

Den norske forleggerforening

Den norske Helsingforskomité

Det norske Arbeiderparti

Discovery Networks Norway

Egmont

Elektronisk Forpost Norge

Facebook

Fremskrittspartiet

Fritt Ord

Get

Google Norge

Grafisk Bransjeforening

HBO Nordic

Høyre

IKT-Norge

Institutt for journalistikk

Kabel Norge

Klassekampen

KOPINOR

Kringkastingsrådet

Kristelig Folkeparti

KS – Kommunesektorens arbeidsgiver og interesseorganisasjon

Landslaget for lokalaviser

Landsorganisasjonen (LO)

MDG – Miljøpartiet De Grønne

Mediebedriftenes Landsforening

Mediehuset Nettavisen

Mentor Medier

Microsoft Norge

Modern Times Group

Nationen

NHST Media Group

Noregs Mållag

Norges Handelshøyskole (NHH)

Norges Juristforbund

Norges Markedsføringsforbund

Norges televisjon

Norsk Aller

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening

Norsk forening for jus og edb

Norsk Journalistlag

Norsk Lokalradioforbund

Norsk medieforskerlag

Norsk Oversetterforening

Norsk PEN

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Norsk Tidsskriftforening

NORWACO

NRJ Norge

NRK

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Polaris Media

Politiets Fellesforbund

Politijuristene

Pressefotografenes Klubb

Rettspolitisk forening

Riksmålsforbundet

RiksTV

Rødt

Sálas

SBS Radio Norge

Schibsted

Senterpartiet

Sosialistisk Venstreparti

Svalbardposten

Telenor Broadcast Holding

TV 2

TV 3

TVNorge

Venstre

VG

Viasat

Virke Produsentforeningen

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Departementet mottok en rekke henvendelser med spørsmål om utsatt høringsfrist, og foretok derfor en generell utvidelse av fristen til 1. oktober 2018.

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke vil avgi høringsuttalelse, eller at de ikke har merknader til forslaget:

Kunnskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Norges Høyesterett

Domstoladministrasjonen

Norsk kulturråd

Politidirektoratet

Den norske dommerforening

Kopinor

Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsmerknader til forslaget om ny medieansvarslov:

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Norges institusjon for menneskerettigheter

Medietilsynet

Forbrukertilsynet

Riksadvokaten

Høgskulen i Volda

Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet (NTNU)

Aller Media

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Dagbladet

Fagpressen

Kjell Ervik

Landsorganisasjonen i Norge

Mediebedriftenes Landsforening

Norsk Journalistlag

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Norsk rikskringkasting AS

Sálas

TV 2 AS

Høringsinstansenes synspunkter omtales i forbindelse med behandlingen av de enkelte forslagene nedenfor.

## Høringsnotat om endringer i kildevernreglene mv.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 24. september 2018 på høring et forslag til endringer i reglene om kildevern i straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11. Høringsfristen var 1. februar 2019. I høringsnotatet foreslås det en skjerping av lovens vilkår for når pressen kan pålegges å identifisere en kilde, mer fleksible vilkår for hvilke aktører som kan påbrope seg kildevernet, og en lovfesting av at kildevernet omfatter alle opplysninger som er egnet til å avsløre en kilde. Forslagene bygger i hovedsak på Straffeprosessutvalgets forslag til endringer i kildevernreglene, jf. NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. I høringsnotatet punkt 1.3 side 5 uttaler Justis- og beredskapsdepartementet at forslagene «innebærer begrensede endringer i gjeldende rett, og er i hovedsak ment å klargjøre lovens vilkår på en måte som gir bedre uttrykk for gjeldende rettstilstand». Departementet viser også til at forslagene til endringer i kildevernreglene er en oppfølging av Medieansvarsutvalgets utredning og Stortingets anmodningsvedtak, hvor det ble forutsatt at reglene om kildevernets beskyttelse ble sett i sammenheng med medieansvarsreglene.

For øvrig gjennomgår Justis- og beredskapsdepartementet reglene om bruk av tvangsmidler mot journalistisk virksomhet, og vurderer særlig spørsmålet om det bør oppstilles et forbud mot å etterforske medienes kilder. Høringsnotatet inneholder imidlertid ingen forslag til endringer i gjeldende straffeprosesslov på dette punktet. Departementet viser til at de sentrale reglene ble revidert i 2013 i forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalget i NOU 2009: 12, jf. Prop. 147 L (2012–2013). Departementet viser også til den pågående oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets utredning, og mener at reglene om etterforskning av journalistisk virksomhet bør vurderes i sammenheng med øvrige regler om bevisforbud, bevisfritak og skjulte tvangsmidler.

# Utvikling i medieteknologi og utfordringer på ytringsfrihetsområdet

## Innledning

Gjeldende ansvarsregler på mediefeltet ble i stor grad utformet før utviklingen av nettbaserte og digitale produksjons- og formidlingsformer, hvor brukerne og aktører utenfor de etablerte mediene har fått en helt ny posisjon i mediebildet. Den teknologiske utviklingen har endret tradisjonelle medier radikalt, samtidig som nye medieformer har vokst fram. For å kunne vurdere behovet for endringer i disse reglene, er det derfor nødvendig å se nærmere på hvordan mediesektoren har endret seg og hvilke utfordringer dette medfører – både for borgerne, medieaktørene og offentligheten (det offentlige rom).

Enkelte utfordringer har direkte sammenheng med teknologiske endringer og nye medietjenester. Et eksempel er bruken av algoritmer for å personifisere og filtrere nyheter og kommersielt innhold for brukerne. Andre utfordringer er knyttet til mer grunnleggende politiske og sosiale endringer i samfunnet. Dette gjelder for eksempel økt overvåkning av kommunikasjonsnettene for å bekjempe terror og annen alvorlig kriminalitet, og økt spredning av propaganda, desinformasjon eller hatefulle ytringer på nettet. Felles for alle disse utfordringene er likevel at de i større eller mindre grad påvirker infrastrukturen for ytringer og muligheten til å få fram et mangfold av nyheter, informasjon og meninger i et åpent og sunt debattklima.

Som departementet kommer nærmere tilbake til i neste kapittel, pålegger både Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 staten en positiv forpliktelse til å tilrettelegge for at borgerne kan utøve sin ytringsfrihet. Myndighetene må derfor aktivt vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at så vel ytringsfriheten som andre menneskerettigheter ivaretas i praksis. Tiltak kan bestå i nødvendig tilpasning av lovgivning eller andre virkemidler.

## Nye medietjenester og endrede roller

Digitaliseringen har endret medielandskapet fundamentalt, både når det gjelder produksjon, distribusjon og konsum av tjenester og innhold. Utviklingen av «web 2.0»», som gir mulighet for interaktive og brukerstyrte medietjenester, står her sentralt. I dette nye medielandskapet har aktørene fått endrede roller. Hvilken rolle framstår imidlertid ikke alltid like klart, noe som også kompliserer spørsmålet om rettslig ansvar for rettsstridige ytringer.

Utviklingen har tilrettelagt for at mediebrukerne selv kan være aktive innholdsprodusenter og -distributører. I dag kan praktisk talt alle med tilgang til en datamaskin publisere tekst, lyd og bilder til et stort publikum – enten det er i kommentarfeltene til de redaksjonelle mediene, på sosiale medier, i blogger eller i andre nettfora. Blant annet beskriver Mediemangfoldsutvalget i NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne i punkt 6.5.3 hvordan dette har påvirket innholdsmangfoldet i mediene:

«På innholdssiden har digitaliseringen senket terskelen for å produsere og publisere innhold. Sosiale medier og blogger har gitt ikke-profesjonelle en mulighet til å publisere innhold. Brukergenerert innhold har økt enormt i volum og får i noen tilfeller en rekkevidde som var nærmest umulig tidligere. «Informasjonsmonopolet» som mediene på mange måter hadde i massemedienes æra er brutt, og vi har i dag et mediesystem der kommunikasjonen fra én til mange er supplert og i noen grad erstattet av en kommunikasjon én til én og mange til mange.»

Utviklingen har også tilrettelagt for at profesjonelle aktører – både myndigheter, selskaper og organisasjoner – kan kommunisere direkte med publikum. Dette endrer informasjonsstrømmen og muligheten til påvirkning av så vel holdninger som beslutningsprosesser, og dermed også medienes og redaktørenes tradisjonelle portvokterrolle.

De tidligere klare grensene mellom sektorer, markeder, medietjenester og sjangre endres og viskes til dels også ut. De nye mediehusene tilbyr et mangfold av ulike tjenester og innhold på en rekke plattformer som radio, TV, nett-TV, nettavis, sosiale medier etc. Aktørene i de tidligere klart avgrensede avis- og TV-sektorene konkurrerer i dag i de samme markedene.

Det brukergenererte innholdet er også tett forbundet med den tradisjonelle journalistikken. De fleste mediehusene har innsett det potensialet som ligger i brukergenerert innhold, og benytter seg aktivt av dette i nyhets- og innholdsproduksjon. Brukere blir invitert til å kommentere og dele innhold. Journalister diskuterer saker med brukerne på nett, får innspill og tips, samt hjelp til å spre redaksjonelt innhold og sette dagsorden. De tradisjonelle mediene utfører på denne måten mellommann- eller nettvertfunksjoner tilsvarende det sosiale medier og andre plattformer har bygget forretningsmodellene sine rundt.

Utviklingen av elektroniske medier har altså ført til en tettere kobling mellom produsentene og konsumentene av innhold. Dette har ført til at redaktøren har gått fra rollen som portvokter med makt til å bestemme informasjonsflyten til en mer mangfoldig rolle, der innholdet i mediet redaktøren leder dels er uredigert (brukergenerert), dels styres av individuelle journalister og deres direktekommunikasjon med publikum, og dels også styres av distributørene gjennom deres tekniske løsninger, jf. mer nedenfor.

I tillegg synes utviklingen å ha lagt til rette for en tettere kobling mellom innholdsprodusenter og annonsører. Innholdsmarkedsføring («content marketing») redigeres i utstrakt grad av ansatte i mediehusene med journalistbakgrunn, i samarbeid med kommersielle aktører.

Medieutviklingen har gjort at skillelinjene mellom de redigerte og de ikke-redigerte mediene ikke lenger framstår som like klare for mediebrukerne. Dette kan bidra til å komplisere spørsmålet om rettslig ansvar for rettsstridige ytringer i elektroniske medier. For det første foregår det i sosiale medier, søkemotorer og andre nettbaserte medietjenester en automatisert redigering av innholdet ved bruk av algoritmer som sorterer og velger ut den informasjonen tjenesten antar at brukeren vil være interessert i. Denne type verktøy baserer seg på historisk informasjon brukeren har lagt igjen, blant annet personopplysninger, tidligere nettsøk, delinger og «likes». I stor grad vil denne seleksjonen og sankingen av data være kommersielt motivert. Det kan utvilsomt være positivt at medietjenestene får en slikt personlig innretning; i den endeløse strømmen av tilgjengelig informasjon trenger brukerne verktøy til å orientere seg ut fra egne interesser og sortere bort uønsket informasjon. Samtidig kan det bidra til at det allmennyttige innholdet og meningsmangfoldet man ellers ville blitt eksponert for blir utilgjengelig. Begrepet «ekkokammer» brukes når nettbrukere ikke blir eksponert for motstridende synspunkter, noe som kan bidra til økt polarisering i samfunnet.

I tillegg til at algoritmene brukes til å positivt selektere og framheve innhold, brukes også filtre til å avdekke innhold som strider mot tjenestenes brukervilkår og som tilbyderne dermed kan blokkere eller fjerne. Dette trenger ikke nødvendigvis å være innhold som er i strid med nasjonal lov. Plattformene er private aktører som håndhever egne universelle regler for hvilket innhold som tillates på plattformen. Denne typen automatisert «redigering» kan være problematisk når den utøves uten en nærmere vurdering av kontekst, og/eller på bakgrunn av uklare og skjønnsmessige regler. Fjerning av ytringer får på denne måten skje uten den åpenheten og transparensen man får ved domstolsbehandling av spørsmål om inngrep i ytringsfriheten. Også de redaktørstyrte journalistiske mediene benytter seg delvis av filtre til å avdekke potensielt ulovlig eller uønsket innhold i kommentarfeltene i tilknytning til redaksjonelt stoff, og uten at brukerne nødvendigvis gis tilfredsstillende varsel om dette eller opplysninger om klagemuligheter.

For det andre har mediehusene i større grad begynt å distribuere sitt redaksjonelle innhold på egne profiler i sosiale medier, men også gjennom publiseringstjenester som for eksempel Facebook Instant Articles, Google AMP, Apple News og lignende hybrider av redaksjonelle og sosiale medietjenester. I noen tilfeller er begrunnelsen raskere nedlastingstid på mobil, og dermed bedre distribusjon via plattformene. I andre tilfeller er det også mulighetene til annonsesalg via den sosiale plattformen som gjør det attraktivt for mediene å bruke tjenesten. Motsatt har de sosiale mediene begynt å eksperimentere med egne tjenester basert på kjøp av rettigheter til levende bilder («original content») som tilbys sammen med audiovisuelt innhold produsert av brukerne. Sommeren 2017 lanserte Facebook den reklamefinansierte strømmetjenesten Facebook Watch for sine amerikanske brukere. Høsten 2019 ble det svenske mediehuset Expressen første nordiske medium som skal produsere et daglig, eksklusivt nyhetsprogram for Facebook Watch.

Slike publiseringsmodeller kan gjøre det utydelig hvem som er rettslig ansvarlig for det redaksjonelle innholdet; er det det sosiale mediet som distributør eller redaktøren av det aktuelle mediet, eller begge? Og hvem har ansvaret for ytringene i kommentarfeltet? Det kan også oppstå spørsmål som utfordrer redaktørens uavhengighet og redaksjonelle suverenitet fordi tjenesteyteren vil kunne overstyre redaktøren og fjerne en artikkel eller en video dersom innholdet strider mot det sosiale mediets retningslinjer. Endelig kan denne maktforskyvningen til de sosiale mediene være problematisk i et mangfoldsperspektiv. Redaktøren har mindre kontroll over hvem av de sosiale mediebrukere som faktisk får se det redaksjonelle innholdet da dette i stor grad styres av algoritmer.

Bruken av algoritmer og automatiseringsverktøy aktualiserer spørsmålet om hvilken rolle og hvilket ansvar de nye medieplattformene har, og hvordan dette skiller seg fra de redaktørstyrte journalistiske mediene. I den internasjonale debatten som oppstod etter at Facebook gjentatte ganger sensurerte brukernes publisering av det ikoniske fotografiet «Napalm Girl» høsten 2016, ble det også fra pressehold påpekt at Facebook i realiteten utøver en redaktørfunksjon.

## Overvåking, datalagring og fortrolig kommunikasjon

Muligheten til å ytre seg anonymt og et sterkt kildevern er nødvendige forutsetninger for en kritisk og undersøkende presse. Som nevnt i punkt 2.5 sendte Justis- og beredskapsdepartementet høsten 2018 på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og tvisteloven, som tar sikte på å styrke kildevernet og vernet av medienes virksomhet ytterligere. Et formelt og sterkt kildevern kan imidlertid få redusert betydning i praksis dersom de kanalene kilden og journalistene bruker til å kommunisere med ikke oppleves som trygge. Frykten for overvåking og for å legge igjen personopplysninger eller andre elektroniske spor i kommunikasjonsnettene, kan føre til at kilder avstår fra å dele informasjon om forhold av samfunnsmessig betydning. Dette vil kunne ha en nedkjølende effekt på den kritiske journalistikken og medienes mulighet til å utøve sin vaktbikkje-funksjon.

Myndighetene har en plikt til å verne om retten til liv og beskytte samfunnet mot kriminalitet. De senere årene har det vokst fram nye former for avansert organisert kriminalitet som i seg selv er egnet til å true stabiliteten i samfunnet. Dette har ført til at politi og etterretningstjenester i mange land har fått utvidete fullmakter til å ta i bruk overvåking og andre skjulte etterforskningsmetoder for å for eksempel avdekke planlegging av terror. Også i Norge har straffeprosessloven og politiloven blitt endret for å gi politiet større anledning til å ta i bruk skjulte tvangsmidler som ledd i en effektiv kriminalitetsbekjempelse, jf. lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler). I flere land er det også vedtatt lovgivning som pålegger internettilbydere å lagre trafikkdata i perioder opp til ett år og som politiet kan kreve utlevert i etterretnings- og etterforskingsøyemed.

Mens det tidligere har blitt fokusert på hvordan slike tiltak kan komme i konflikt med retten til privatliv og vernet av den personlige integriteten, jf. her Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, har søkelyset i de senere årene i stadig større grad blitt rettet mot negative konsekvenser for ytringsfriheten og den kritiske og uavhengige journalistikken. Bekymringen økte særlig i omfang etter at Edward Snowden i 2013 avslørte omfattende bruk av masseovervåking fra det amerikanske etterretningsbyrået NSA.

En av konklusjonene i en verdensomspennende, uavhengig undersøkelse om kildevernet som UNESCO gjennomførte i 2015, var at uten en betydelig styrking av den rettslige beskyttelsen mot overvåking og datalagring, vil det være vanskelig å opprettholde den delen av undersøkende journalistikk som hviler på bruken av hemmelige kilder (World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Special Digital Focus side 68). Ansvarlighet og åpenhet om bruken av masseovervåking så vel som individuell overvåking vurderes i rapporten som nødvendig for at hemmelige kilder fortsatt skal kunne kontakte journalister og være trygg på at konfidensialiteten ivaretas.

Både Europarådet og FN har de seneste årene vedtatt en rekke rekommandasjoner og resolusjoner hvor det advares mot følgene for ytringsfriheten av masseovervåking og kommunikasjonskontroll, jf. blant annet Europarådets ministerkomites rekommandasjon «On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors» (CM/Rec(2016)4) del I punkt 7 og del II punkt 38. I saken Big Brother Watch and Others mot Storbritannia (EMD 2013-58170, 2014-62322 og 2015-24960) fant Den europeiske menneskerettsdomstol blant annet at masseovervåkingsprogrammene som ble avslørt av Snowden utgjorde en krenkelse av ytringsfriheten i artikkel 10 fordi det ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre kildevernet, i tillegg til at de også utgjorde en krenkelse av artikkel 8. Klagerne fikk likevel ikke medhold på alle punkter, og deres anmodning om at saken behandles på nytt i domstolens storkammer er tatt til følge.

Muligheten til å ytre seg anonymt og gjennom bruk av krypterte kommunikasjonsnett vil i mange tilfeller være en nødvendig forutsetning for faktisk å kunne utøve ytringsfrihet. Samtidig må altså denne retten avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

## Propaganda og desinformasjon

Nettet har hatt en enorm positiv betydning for borgernes mulighet til å utøve sin ytringsfrihet, både når det gjelder å innhente informasjon og å ytre seg. Et åpent og demokratisk internett er samtidig sårbart for misbruk. Når enhver kan publisere uten redaksjonell kontroll tuftet på bransjeetiske normer og retningslinjer, vil det også påvirke kvaliteten på det som publiseres.

Nettets struktur har gjort det enklere å spre propaganda, løgner og desinformasjon for å fremme politiske eller kommersielle interesser. Det kan få store konsekvenser for vår forståelse av virkeligheten og de valg vi tar som enkeltindivid og samfunn. Særlig i kjølvannet av den amerikanske valgkampen høsten 2016, hvor det ble avdekket til dels svært avanserte operasjoner for å forsøke å påvirke valgutfallet, har det vært fokus på det som med en upresis og dårlig samlebetegnelse gjerne omtales som «falske nyheter». Begrepet er uheldig fordi det rommer en rekke kategorier av både lovlige og ulovlige ytringer som krever ulik respons. Dessuten har begrepet blitt misbrukt av enkelte politikere og andre for å diskreditere medier som publiserer innhold man er uenig i.

I en større undersøkelse som Medietilsynet foretok i 2017, svarte 45 prosent av respondentene at de daglig eller ukentlig ser nyhetsartikler eller nyhetsinnslag som de tror er oppdiktet. 55 prosent av de spurte svarte at de ukentlig eller oftere leser nyheter de ikke oppfatter som helt sanne. Mens 62 prosent svarte at de oftest ser usann informasjon presentert som nyheter på Facebook, svarte 21 prosent at de oftest ser dette i tradisjonelle medier. I 2019 har Medietilsynet også gjennomført en stor undersøkelse om nordmenns kritiske medieforståelse, forstått som «kunnskap og ferdigheter vi trenger for å orientere oss i dagens dynamiske medielandskap, og ta informerte valg om det medieinnholdet vi konsumerer, lager og deler». Undersøkelsen, som var lagt opp som en blanding av spørsmål og oppgaver, viste at 43 prosent av respondentene anses å ha høy kritisk medieforståelse, mens 9 prosent anses å ha lav kritisk medieforståelse. De yngste og de eldste aldersgruppene er overrepresentert i sistnevnte gruppe. Nesten seks av ti i gruppen 60+ blir vurdert til å ha lav kritisk medieforståelse. Respondentene ble også testet i evnen til å avsløre «falske nyheter». Mens halvparten av de spurte (alle aldersgrupper vurdert samlet) svarte at de hadde kommet over en usann/falsk nyhet i løpet av de siste månedene, klarte fire av ti ikke å avsløre den falske nyheten de ble eksponert for i undersøkelsen.

Samtidig som propaganda og desinformasjon sprer seg, særlig i sosiale medier, har tidspress og en stadig større global mediekonkurranse ført til økt bekymring for kvaliteten og etterretteligheten i den løpende nyhetsrapporteringen i de redaktørstyrte journalistiske mediene. På sikt kan det bidra til å svekke tilliten til mediene, en tillit som et moderne demokrati er avhengig av. I Norge har de redaktørstyrte journalistiske mediene gjennomgående høy grad av tillit, men også her i landet har mediene iverksatt ulike tiltak som skal motvirke utviklingen. Blant annet gikk de toneangivende nasjonale mediene i 2017 sammen om å opprette en uavhengig organisasjon, Faktisk.no, som skal faktasjekke det offentlige ordskiftet, samt avdekke og forhindre spredning av oppdiktede meldinger som gir seg ut for å være ekte nyheter.

Utviklingen stiller også krav til myndighetene om å legge større vekt på befolkningens mediekompetanse, inkludert kunnskap om og evner til å utøve kildekritikk. Medietilsynet har de siste årene hatt dette som målsetning for sitt arbeid og prioriteringer. Blant annet utviklet Medietilsynet, i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og Faktisk.no, i 2018 et undervisningsopplegg om kildekritikk og «falske nyheter» til bruk i ungdomsskolen. Opplegget er videreført og oppdatert i år. I forkant av årets kommunestyre- og fylkestingsvalg iverksatte Medietilsynet også, i samarbeid med Landslaget for lokalaviser og Faktisk.no, kampanjen «Stopp. Tenk. Sjekk.» for å styrke befolkningens evne til å avsløre «falske nyheter», og da særlig i målgruppen over 60 år. Kampanjen var også en del av regjeringens tiltaksplan for å styrke motstandsdyktigheten mot påvirkning og hybride trusler i gjennomføringen av valget.

Arbeidet mot feilinformasjon, desinformasjon og propaganda er også prioritert i internasjonale organisasjoner som EU og Europarådet. I 2018 gjennomførte EU en bred offentlig høring om spredning av falsk informasjon på nettet, og en uavhengig ekspertgruppe ga sine anbefalinger til Kommisjonen for hvordan medlemslandene i EU bør tilnærme seg utfordringene.

## Hatefulle ytringer og netthets

Måten nettet fungerer på har også bidratt til et tøffere debattklima hvor diskriminerende og hatefulle ytringer, trusler og annen trakassering av meningsmotstandere (i samfunnsdebatten ofte referert til som «netthets» eller «trolling») blitt en av ytringsfrihetens hovedutfordringer. Slike ytringer har ikke bare stort skadepotensiale for den som rammes. De kan også føre til selvsensur og manglende deltakelse i samfunnsdebatten, noe som på sikt kan true demokratiet. Blant annet med henvisning til en slik potensielt skadelig utvikling besluttet riksadvokaten i juni 2019 å sentralisere etterforskningen av hatefulle ytringer, trusler og andre lovbrudd mot visse ungdomspolitikere.

Norge er etter en rekke internasjonale konvensjoner forpliktet til å forby hatefulle ytringer. Hatefulle ytringer er imidlertid ikke noe entydig begrep, og det finnes ingen internasjonal anerkjent definisjon av hvordan begrepet «hate speech» skal forstås. I dagligtalen og den politiske debatten forstås hatefulle ytringer gjerne som ytringer som er av hatefull eller diskriminerende art, og som er rettet mot en bestemt minoritetsgruppe eller mot et individs (antatte) gruppetilhørighet. Den rettslige forståelsen av begrepet «hatefulle ytringer» er snevrere. Straffeloven § 185 rammer den som offentlig setter fram en diskriminerende eller hatefull ytring. Grov uaktsomhet er tilstrekkelig for straff. Strafferammen er bot eller fengsel i tre år. Er ytringen ikke satt fram offentlig, men i nærvær av andre, er strafferammen bot eller fengsel i ett år. Etter lovens definisjon skal man med en diskriminerende eller hatefull ytring forstå det å «true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale opprinnelse, b) religion eller livssyn, c) homofile orientering, eller d) nedsatte funksjonsevne.»

På bakgrunn av ytringsfriheten og lovforarbeidene har Høyesterett lagt til grunn at straffeloven § 185 kun rammer «kvalifisert krenkende» ytringer. Høyesterett har presisert at utsagn som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser» eller «innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd» vil kunne regnes som «kvalifisert krenkende», jf. Rt. 2002 side 1618 og Rt. 2007 side 1807. Det samme vil kunne gjelde for ytringer som er «utelukkende sjikanøse», jf. Rt. 2012 side 536. Ytringer som etter sitt innhold er hatefulle eller diskriminerende kan også fanges opp av andre straffebestemmelser.

I en diskusjon av debattkulturen på nettet er det viktig å være presis på hvilke ytringer som ikke er beskyttet av ytringsfriheten og hvilke som er det, men som likevel kan oppfattes som uakseptable og uønskede fordi de fører til et dårlig debattklima og reduserer utsatte gruppers deltakelse i offentligheten. Som Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har slått fast en rekke ganger, beskytter ytringsfriheten også ytringer som er støtende, sjokkerende og foruroligende, jf. blant annet Handyside mot Storbritannia (EMD-1972-5493) avsnitt 49. Det er ingen menneskerett å ikke bli krenket.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) gjennomførte høsten 2017 en undersøkelse som kartlegger omfanget og karakteren av hatefulle ytringer i nettdebatter på NRK Nyheter og TV 2 Nyhetenes Facebook-profiler. Hatefulle ytringer ble i undersøkelsen definert som «stigmatiserende, nedsettende, krenkende, sjikanerende eller truende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet ved hjelp av språklige og visuelle virkemidler som fremmer negative følelser, holdninger og oppfatninger basert på kjennetegn – som for eksempel etnisitet, religion, kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, alder, politisk syn og sosial status», jf. rapporten «Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett» punkt 2.1.1. Denne definisjonen er altså videre enn den strafferettslige definisjonen av hatefulle ytringer i straffeloven § 185, jf. ovenfor. LDO fant at ca ca. ti prosent av ytringene var hatefulle. Dette var ytringer som stod igjen tolv timer etter publisering, med andre ord etter at mediehusene hadde hatt tid til å redigere kommentarfeltene. Etter nyhetstema var 60 prosent av kommentarene knyttet til saker som omhandlet integrering, 33 prosent religion og tro, 29 prosent til nyhetssaker som omhandlet flyktninger, migrasjon og asyl, 18 prosent til terror og 17 prosent til likestilling (noen av ytringene kunne altså klassifiseres på flere måter). YouGov undersøkte på oppdrag fra LDO konsekvensene av hatefulle ytringer og hvordan det påvirker folk som deltar i debatten på Facebook. I undersøkelsen svarte 53 prosent av respondentene at de avstår fra å debattere på grunn av den negative tonen i Facebook-debattene. 61 prosent av disse var kvinner.

Regjeringen vedtok i 2016 en strategi mot hatefulle ytringer, som omfatter 23 ulike tiltak innenfor ulike områder, herunder mediesektoren. Strategien legger til grunn en videre forståelse av begrepet hatefulle ytringer enn straffeloven. Flere av tiltakene er rettet inn mot holdningsarbeid og fremme av et sunnere debattklima innenfor skole og i arbeidslivet. På mediefeltet rettes innsatsen inn mot å tilrettelegge for mediemangfold i tillegg til å gjennomgå ansvarsreglene på mediefeltet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for å følge opp mange av Kulturdepartementets tiltak i strategien. Bufdir har utviklet ny kunnskap om hatefulle ytringer og jobbet med å skape økt oppmerksomhet om hatefulle ytringer nasjonalt, blant annet gjennom regionale dialogmøter og konferanser i samarbeid med lokale aktører. Strategien gjelder fram til 2020. I august 2019 samlet kommunal- og moderniseringsministeren representanter for ungdomspartiene og sentralstyret i KS til dialogmøte om hatefulle ytringer og netthets mot politikere. I tillegg arbeider regjeringen med en handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samt en egen handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer.

En annen side av denne negative utviklingen er at også journalister i økende grad blir utsatt for trusler og trakassering på nett. Journalisters sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for at mediene skal kunne utøve sin demokratiske funksjon. Trusler og trakassering kan føre til at journalister bevisst eller ubevisst driver selvsensur, både med hensyn til hva de skriver om og hvordan de rapporterer nyheter. De seneste årene har det vært stor oppmerksomhet i ulike internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE om hva som kan gjøres for å bedre journalisters sikkerhet på nett. Gjennom ulike undersøkelser er det dokumentert at kvinnelige journalister er særlig utsatt for kjønnsrelaterte trusler og trakassering, som kan ha et større skadepotensiale. En undersøkelse Norsk journalistlag foretok i 2015 viste at én av fire kvinnelige journalister har mottatt seksualiserte trusler og kommentarer, mot én av 20 mannlige journalister.

Konsekvensen av et tøffere debattklima er at flere medier, også her i Norge, har stengt eller sterkt begrenset muligheten til å kommentere artikler på egne plattformer og overlatt debatten til sosiale medier. Det har blitt pekt på at de redaktørstyrte mediene dermed har redusert muligheten for direkte dialog med leserne basert på egen journalistikk, noe som kan anses uheldig.

## Oppsummering

Digitaliseringen har utvilsomt ført til en betydelig demokratisering av den offentlige samtalen. I dag har enhver med tilgang til en datamaskin i prinsippet en ubegrenset mulighet til å innhente og formidle informasjon og synspunkter. Dette har gjort at redaktørens rolle som portvokter ikke lenger er like framtredende, og det har bidratt til å skape uklarhet når det gjelder det rettslige ansvaret for innhold som publiseres.

Beslutninger om publisering tas nå i stor grad av enkeltpersoner uten et bevisst forhold til publisistiske og etiske prinsipper, og av aktører med andre motiver enn den tradisjonelle mediebransjen. Det har tilrettelagt for spredning av hatefulle ytringer, propaganda og desinformasjon som kan skade den offentlige samtalen. Samlet sett kan utviklingstrekkene departementet har beskrevet i dette kapitlet innebære en risiko for at tilliten til mediene svekkes, en tillit som et moderne demokrati er avhengig av.

# Rettslige rammer for ytringsfriheten

## Innledning

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet forankret både i Grunnloven § 100 og i flere internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Mest framtredende er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, som gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Bestemmelsene i EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 inneholder noenlunde tilsvarende forpliktelser. I norsk rett er det EMK artikkel 10 som har hatt størst innflytelse på rettstilstanden.

Lovbestemmelser om ansvar for ytringer i mediene må utformes og tolkes i lys av både Grunnloven § 100 og de forpliktelsene som Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har utledet av EMK artikkel 10. Ved motstrid mellom norsk rett og konvensjonen, har EMK forrang, jf. menneskerettsloven § 3. Høyesterett har slått fast at det må foreligge praksis av et visst omfang eller klarhet, og helst en storkammer- eller plenumsavgjørelse som viser at EMDs rettsoppfatning er fast og etablert, for at praksis fra EMD skal gi grunnlag for å sette norsk rett til side, jf. Rt. 2015 side 1467 (Legevaktsaken) avsnitt 100. Særlig gjelder dette når domstolens praksis bygger på en utvidende tolkning av konvensjonen eller går lenger enn tidligere praksis.

## Grunnloven § 100

De grunnleggende rammene for ytringsfriheten i norsk rett er nedfelt i Grunnloven § 100, som ble vedtatt i 2004 etter en omfattende utredningsprosess med utgangspunkt i Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde sted», jf. St.meld. nr. 42 (1999–2000) og St.meld. nr. 26 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 270 (2003–2004). I motsetning til tidligere grunnlovsvern av ytringsfriheten er bestemmelsen i utgangspunktet teknologinøytral og omfatter alle sider ved ytringsfriheten, inkludert:

* den klassiske ytringsfriheten, som innebærer en rett til å framsette ytringer,
* informasjonsfriheten, som innebærer en rett til uhindret å kunne holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder,
* retten til taushet, det vil si retten til å bestemme om en ytring skal avgis,
* informasjonskravet, det vil si allmennhetens krav på innsyn i dokumenter og tilgang til møter i forvaltningen og domstolene, og
* infrastrukturkravet, som innebærer en forpliktelse for staten til aktivt å medvirke til etablering og drift av kanaler ut i det offentlige rom, slik at individer og grupper sikres en faktisk ytringsmulighet.

Bestemmelsen tar som utgangspunkt at ytringsfriheten skal verne tre grunnleggende prosesser: sannhetssøking, demokratiet og individets frie meningsdannelse.

Andre ledd i bestemmelsen regulerer konkret muligheten til å holde noen «rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap», og går dermed direkte inn på temaet for lovforslaget. I henhold til § 100 andre ledd kan man bare holdes rettslig ansvarlig for ytringer dersom dette «lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse». Dermed er det nødvendig å vurdere hvordan en begrensning i ytringsfriheten konkret vil påvirke de prosessene som ytringsfriheten skal verne om. Hvor langt ytringsfriheten rekker beror på en avveining mot andre beskyttede interesser, for eksempel personvernet og privatlivets fred.

Sjette ledd er også særlig relevant i denne sammenhengen, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), sammendraget på side 11:

«Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for opp-byggingen av et offentlig rom.»

Innrettingen av systemet for plassering av strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar for innholdet som publiseres gjennom mediene, er en sentral del av myndighetenes ansvar for et velfungerende offentlig rom og oppfyllelsen av infrastrukturkravet, jf. Ytringsfrihetskommisjonen vurderinger i NOU 1999: 27 punkt 4.2.4:

«Tilrettelegging kan skje gjennom reguleringer og støtteordninger og direkte initiativer av forskjellig slag. Et viktig element i denne tilrettelegging er altså institusjonaliseringen av kanalvokterenes eller redaktørenes reelle og formelle ansvar, …»

## EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 nr. 1 slår fast at enhver har rett til ytringsfrihet. Retten omfatter «frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser». Medienes frihet er en integrert del av retten til ytringsfrihet.

I bestemmelsen ligger det både en negativ forpliktelse til å ikke gripe inn i ytringsfriheten, og en positiv forpliktelse til å tilrettelegge og sikre borgernes ytringsfrihet, jf. også infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 som er gjennomgått ovenfor.

Ytringsfriheten er ikke absolutt, og den kan komme i konflikt med både private og offentlige interesser. Det følger av artikkel 10 nr. 2 at staten kan begrense ytringsfriheten dersom det skjer for å oppfylle et bestemt formål, inngrepet har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn. De hensyn som kan begrunne inngrep er knyttet til «den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet».

Begrepet «lov» dekker både skrevne og uskrevne rettsregler. I kravet om at inngrepet må ha hjemmel i lov ligger to ulike aspekter; for det første stilles det krav til rettsreglenes tilgjengelighet, for det andre stilles det krav til forutsigbarhet. Tilgjengelighet innebærer at en person kan finne ut om han eller hun er i en posisjon som kan gi grunnlag for inngrep i vedkommendes ytringsfrihet. Forutsigbarhet innebærer at regelen må være noenlunde presist formulert for å sikre mot misbruk.

I nødvendighetskriteriet ligger at inngrepet i ytringsfriheten må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og det må stå i forhold til det målet man søker å oppnå veid opp imot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten. Det må dessuten kunne gis en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for inngrepet. Statene er her innrømmet en viss skjønnmargin avhengig av hvilke type ytringer det er snakk om. Ytringer som gjelder spørsmål av offentlig interesse eller politiske spørsmål nyter generelt en høy grad av beskyttelse under artikkel 10, og skjønnsmarginen for statene er derfor liten. Når det gjelder ytringer som omhandler moral eller kommersielle ytringer, er statenes skjønnsmargin derimot større.

Der spørsmålet om medienes ansvar for ytringer har kommet opp i norsk rettspraksis, er det som oftest hensynet til privatliv og vernet om enkeltindividets rettigheter som har stått i konflikt med hensynet til ytringsfriheten. EMK artikkel 8 beskytter retten til privatliv, herunder æren og omdømmet. De interessene som beskyttes av henholdsvis artikkel 8 og artikkel 10 er likeverdige og nyter altså den samme beskyttelsen under konvensjonen.

Mediene nyter under EMK artikkel 10 et særlig vern som går lenger enn det vernet som er innrømmet enkeltindivider. Dette har sammenheng med medienes særlige rolle og funksjon i demokratiet som «offentlige vaktbikkjer», jf. EMDs dom i saken Jersild mot Danmark (EMD-1989-15890) avsnitt 31. Medienes oppgave og plikt til å formidle informasjon om myndighetsaktiviteter og andre forhold av offentlig interesse korresponderer med en tilsvarende rett for publikum til å få slik informasjon, jf. EMDs dom i saken The Sunday Times mot Storbritannia (EMD-1974-6538) avsnitt 65. I mange saker kan det innebære at mediene går fri for ansvar selv om det er publisert innhold som isolert sett er ulovlige ytringer. Det særlige vernet mediene er innrømmet, kan imidlertid svekkes dersom journalister ikke handler i god tro og i samsvar med journalistetiske normer og prinsipper, jf. Rt. 2015 side 746 avsnitt 61–63 med videre henvisning til EMD-praksis. Mediene nyter også andre privilegier under EMK artikkel 10, slik som for eksempel kildevernet.

I lys av den teknologiske utviklingen, har EMD behandlet flere saker og utviklet sin praksis knyttet til ansvar for ytringer i elektroniske medier. EMD har i denne forbindelse understreket den særlige betydningen internett har for den offentlige debatten på grunn av sitt høye potensiale for brukermedvirkning, jf. Ahmet Yildirim mot Tyrkia (EMD-2010-3111) avsnitt 48. Samtidig innebærer nyhets- og aktualitetsformidling på nettet også en større risiko for krenkelser av andre rettigheter. I EMDs storkammeravgjørelse i saken Delfi AS mot Estland (EMD-2009-64569), som omhandlet ansvar for brukerskapt innhold på en nyhetsportal, jf. nærmere nedenfor i punkt 17.1.2, uttalte domstolen i avsnitt 133:

«(t)he Internet plays an important role in enhancing the public’s access to news and facilitating the dissemination of information in general […]. At the same time, the risk of harm posed by content and communications on the Internet to the exercise and enjoyment of human rights and freedoms, particularly the right to respect for private life, is certainly higher than that posed by the press….»

Delfi-saken illustrerer at dette også kan ha betydning for aktsomhetskravet ved internettpubliseringer. EMD understreket allerede i saken Stoll mot Sveits (EMD-2001-69698) avsnitt 104 betydningen av å overholde presseetikken i den nye mediehverdagen:

«In a world in which the individual is confronted with vast quantities of information circulated via traditional and electronic media and involving an evergrowing number of players, monitoring compliance with journalistic ethics takes on added importance.»

Staten må på sin side legge til rette for at ytringsfriheten har de samme vilkårene i elektroniske medier som i de tradisjonelle mediene. I EMDs dom Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel mot Ukraina (EMD-2005-33014), slo domstolen for første gang fast at artikkel 10 pålegger statene en positiv forpliktelse til å sørge for regulering som sikrer en effektiv beskyttelse av ytringsfriheten på internett, jf. avsnitt 60–68.

## Særlig om rekommandasjoner fra Europarådet knyttet til nye medier

Europarådets ministerkomite og den parlamentariske forsamling har vedtatt en rekke resolusjoner og rekommandasjoner som gir anbefalinger til medlemsstatene på medieområdet. Disse er ikke rettslig bindende for Norge, men er veiledende normer for medlemsstatene og kan ha stor betydning for standardsetting. Også EMD vektlegger rekommandasjonene på medieområdet i sin utvikling av praksis rundt EMK artikkel 10. Det er særlig to rekommandasjoner fra ministerkomiteen som er av interesse i vår sammenheng; den første omhandler hvordan medlemsstatene bør forholde seg til medieutviklingen, den andre omhandler de nye medieplattformenes rolle og ansvar.

Rekommandasjonen «A new notion of media» (CM/Rec(2011)7, vedtatt 21. september 2011), er et forsøk på veilede medlemsstatene i utfordringene som har oppstått som følge av utviklingen av medieteknologi. Rekommandasjonen vektlegger medienes betydning for demokratiet og slår fast at endringene i medielandskapet gjør det nødvendig for medlemsstatene å evaluere gjeldende mediepolitikk og -regulering, basert på EMDs standardsetting. Rekommandasjonen slår i avsnitt 7 fast at

 «all actors – whether new or traditional – who operate within the media ecosystem should be offered a policy framework which guarantees an appropriate level of protection and provides a clear indication of their duties and responsibilities in line with Council of Europe standards».

Rekommandasjonen anbefaler medlemsstatene å legge til grunn en ny og bred tilnærming og forståelse av mediebegrepet, og å legge til grunn en «passende og differensiert» regulatorisk tilnærming, avhengig av hvilken funksjon mediet har. I et vedlegg til rekommandasjonen er det gitt veiledende kriterier for medlemsstatene for hvordan mediene kan identifiseres. Blant annet er det i avsnitt 29–36 beskrevet ulike kjennetegn for hva det innebærer å utøve redaksjonell kontroll.

Rekommandasjonen «Roles and responsibilities of internet intermediaries (CM/Rec (2018)2, vedtatt 7. mars 2018, gir retningslinjer til medlemslandene om hvordan menneskerettighetene og grunnleggende rettsstatsgarantier skal beskyttes og fremmes ved regulering av elektroniske plattformtilbydere. Samtidig gis det anbefalinger til plattformtilbyderne om hvordan de selv kan ivareta brukernes ytringsfrihet, personvern og andre fundamentale rettigheter. Blant annet gir retningslinjene veiledning knyttet til åpenhet og transparens om brukervilkår, moderering av innhold, bruk av persondata og klagemuligheter.

Retningslinjene gjelder for hele den mangfoldige gruppen av tjenestetilbydere som tilrettelegger for interaksjon mellom brukere og virksomheter på nettet, og som deler enkelte felles karakteristikker, jf. fortalen punkt 4 og 5. Typiske eksempler er sosiale medier som muliggjør publisering og deling av brukerskapt innhold, men også nyhetsaggregatorer, søkemotorer, og rene overføringstjenester vil omfattes. Mange av disse tjenestene utfører parallelle funksjoner. Det er blant annet vist til at de redaksjonelle mediene utøver mellommannfunksjoner når de tilbyr brukergenerert innhold på sine plattformer. Retningslinjene er derfor ment å gjelde også for disse mediene, men uten at det påvirker det rettslige rammeverket som gjelder den journalistiske delen av deres virksomhet:

«Intermediary services may also be offered by traditional media, for instance when space for user-generated content is offered on their platforms. The regulatory framework governing the intermediary function is without prejudice to the frameworks that are applicable to the other functions offered by the same entity.»

Retningslinjene til medlemslandene omhandler blant annet adgangen til å ilegge tjenestetilbyderne rettslig ansvar for ulovlig innhold som er publisert av brukere på deres plattformer, jf. særlig punkt 1.3.5, 1.3.6 og 1.3.7. Oppsummert er Europarådets anbefaling at medlemslandene ikke gjennom lovgivning ilegger plattformene generelle overvåkingsforpliktelser. Medlemslandene bør heller ikke etablere reguleringsregimer som innebærer at plattformene ilegges ansvar for ulovlig innhold som er lagret på deres plattformer. Det gjelder imidlertid ikke dersom de unnlater å fjerne det ulovlige innholdet uten ugrunnet opphold etter å ha blitt gjort oppmerksom på det, for eksempel gjennom varslingssystemer.

# Oversikt over reguleringen i øvrige nordiske land

## Innledning

Alle våre nordiske naboland har ansvarsregulering av mediene i egne lovverk, men de konkrete reglene om plassering av ansvar for medieinnhold bygger på ulike modeller. Det er også forskjeller mellom landene med hensyn til hvilke medier som er omfattet av reglene.

Sverige skiller seg ut ved at reguleringen er gitt i grunnlover som, basert på en langvarig rettstradisjon, fastsetter et svært detaljert beskyttelsessystem for trykke- og ytringsfriheten. Reguleringen er også unik i den forstand at den bygger opp om «ansvarig utgivare» (i praksis redaktøren) som eneansvarlig for alt innhold som publiseres. Det rettslige ansvaret for innholdet i periodiske skrifter, radioprogram og tekniske opptak som filmer, videogram og andre lydopptak ligger alene på den ansvarlige utgiveren som eieren har utpekt. Alminnelige ansvarsregler gjelder likevel for visse typer direktesendinger.

I forbindelse med Stortingets behandling av forslaget om å be regjeringen utrede lov om medieansvar, ble det særlig vist til det svenske systemet. Departementet vil derfor i det følgende gjennomgå det svenske regelverket i noe mer detalj enn ansvarssystemet i de øvrige nordiske landene.

## Sverige

### Generelt om grunnlovsbeskyttelsen av ytrings- og trykkefriheten

Sverige har fire grunnlover; Regeringsformen (RF), Successionsordningen (SO), Tryckfrihetsförordningen (TF) og Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Ytrings- og informasjonsfriheten for svenske borgere er garantert som del av de såkalte opinionsfrihetene i RF andre kapittel § 1 første ledd nr. 1. og 2. Bestemmelsen lyder:

«1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,»

Dersom ytringsfriheten brukes gjennom et medium som er positivt angitt i TF eller YGL, skal disse grunnlovene benyttes, og ikke reglene i RF. Systemet bygger på et sett av grunnprinsipper som gir et særlig vern for ytringer i trykt skrift og visse andre medieformer.

Reguleringen knyttes til bruk av bestemte kommunikasjonsteknikker, uavhengig av hvilket innhold som formidles. Reguleringen er altså ikke teknologinøytral. Det framholdes som et viktig prinsipp at innholdet ikke skal ha noen betydning for vernet, og dette har også i noen grad vanskeliggjort endringer i grunnlovene i lys av medieutviklingen, jf. mer nedenfor i punkt 5.2.5.

Gjeldende TF ble fastsatt i 1949 og omfatter bøker, aviser, periodiske publikasjoner og andre nærmere definerte trykte skrifter. YGL som ble innført i 1992, bygger hovedsakelig på de samme prinsippene som TF. YGL gjelder radio, fjernsyn, film, videogram og andre tekniske opptak. Den såkalte databaseregelen i YGL første kapittel § 4 innførte samtidig grunnlovsbeskyttelse for «videotex», det vil si overføring av informasjon lagret i databaser.[[1]](#footnote-1) Senere har regelen blitt endret flere ganger og er i dag tillempet til å hovedsakelig gjelde nettmedier. Enkelt sagt gir regelen automatisk beskyttelse for de tradisjonelle massemedienes redaksjonelle plattformer på nett, mens andre nettmedier kan få beskyttelse gjennom en frivillig registreringsordning hvor man søker et såkalt «utgivningsbevis». Departementet kommer nærmere tilbake til dette nedenfor i punkt 5.2.5.

### Grunnprinsippene i reguleringen

TF og YGL hviler på et sett av grunnprinsipper som er tilnærmet identiske i de to grunnlovene. I SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar på side 141 følgende er rettighetene framstilt slik:

* Forbud mot sensur
* Etableringsfrihet
* Eneansvar for «ansvarig utgivare»
* Kildevern («meddelarskydd«)
* Særskilt forbrytelseskatalog
* Særskilt rettergangsordning

Av sentral betydning for systemet er det såkalte eksklusivitetsprinsippet, som gir TF og YGL status som særlovgivning på straffe- og prosessrettens område i saker som omhandler nærmere definerte «tryckfrihetsbrott«/«yttrandefrihetsbrott». Hvilke forbrytelser det er, er listet opp i TF kapittel 7 og YGL kapittel 5. Det gjelder for eksempel hets mot folkegrupper, ærekrenkelser og oppvigleri, høyforræderi, spionasje og hat mot offentlige tjenestemenn.

Den særskilte prosessordningen for denne type forbrytelser innebærer blant annet at det er et eget organ, Justitiekanslern, som er påtaleansvarlig. Det gjelder dessuten kortere foreldelsesfrister for straffbare handlinger og en særskilt juryordning. I det følgende gjennomgås utgiveransvaret (heretter kalt «redaktøransvaret» da framstillingen avgrenses til de redaktørstyrte journalistiske mediene) og kildevernet.

### Nærmere om redaktøransvaret

Prinsippet om eneansvar («ensamansvar») innebærer at det bare er èn person som kan inneha det straffe- og sivilrettslige ansvaret for innhold framstilt i et medium som omfattes av TF eller YGL.

De nærmere reglene finnes i TF kapittel 8 og YGL kapittel 6. Grunnlovene peker altså ut i detalj hvem som er ansvarlige, og bygger på et suksessivt system som følger en bestemt kjede av ansvarssubjekter. Med utgangspunkt i TF, er hovedregelen at redaktøren er objektivt ansvarlig for innholdet i mediet, jf. kapittel 8, § 1. Alle periodiske skrifter som omfattes av lovgivningen skal derfor ha en redaktør/ansvarlig utgiver som er registrert hos offentlige myndigheter. Skriftet må ikke utgis før redaktøren har mottatt et «utgivningsbevis». Nærmere regler om utgivelse av periodisk skrift er gitt i TF femte kapittel.

Högsta domstolen har i dom inntatt i NJA 2014 side 128 vist til følgende prinsipielle begrunnelse for eneansvaret:

«Liksom enligt tryckfrihetsförordningen gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen ett s.k. ensamansvar. Det är avsett att främja yttrandefriheten och samtidigt göra det möjligt att snabbt ingripa mot yttrandefrihetsbrott. Principen om ensamansvar innebär bl.a. att bara en person, i första hand utgivaren, kan hållas straffrättsligt och (primärt) skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av grundlagsskyddet. Principen medför att det i allmänhet är enkelt att slå fast vem som är ansvarig.»

I de tilfeller hvor redaktøren/utgiveren ikke kan holdes ansvarlig, for eksempel fordi det ikke var utstedt et utgivningsbevis, går ansvaret videre til den som ellers anses nærmest til å bære ansvaret for regelbruddet. Hva gjelder periodiske skrifter, utpekes eieren, deretter trykkeren, deretter den som sprer skriften til offentligheten, jf. kapittel 8, §§ 3-5. Ansvaret er fullt ut objektivt, det vil si at den som loven utpeker holdes ansvarlig uavhengig av skyld og uavhengig av om han kjente til innholdet på forhånd. Som en følge av dette eneansvaret, kan heller ingen dømmes for medvirkning. I visse tilfelle åpner imidlertid grunnlovene opp for at det i erstatningssaker kan idømmes solidaransvar.

### Nærmere om kildevernet

Det såkalte «meddelarskyddet» gir et sterkt straffe- og sivilrettslig vern for den som har formidlet informasjon til og/eller gjennom et medium som er omfattet av TF eller YGL. I praksis omfatter vernet en rekke ulike rettigheter eller «grunnkomponenter»:

For det første har enhver rett til straffritt å gi opplysninger om ethvert emne for publisering i et medium («meddelarfrihet», jf. TF kapittel 1, § 7 første ledd og YGL kapittel 1 § 10 første ledd). Denne rettigheten henger nært sammen med det objektive eneansvaret, som altså innebærer at det alltid vil være èn person som er knyttet til mediet som kan holdes ansvarlig for innholdet. Det gjelder enkelte unntak hvor ytreren likevel kan holdes ansvarlig for å ha gitt opplysningene:

* Visse grove brudd på rikets sikkerhet (blant annet høyforræderi og spionasje),
* En utilbørlig avsløring av en hemmelig handling,
* En tilsiktet tilsidesettelse av kvalifisert taushetsplikt (f.eks i sosialtjenesten)

Som en følge av det såkalte represalieforbudet, jf. nedenfor, finnes det ingen mulighet utover disse unntakene å gripe inn mot en kilde til en opplysning, det være seg gjennom strafferettslige sanksjoner eller disiplinærtiltak.

For det andre har enhver rett til å fritt anskaffe opplysninger for publisering i et medium («anskaffarfrihet«), jf. TF kapittel 1 § 7 andre ledd og YGL kapittel 1, § 10 andre ledd. Unntak gjelder dersom opplysningen gjelder grove brudd på rikets sikkerhet, jf. ovenfor. Det vil også være mulig å strafferettslig forfølge ulovlig innhenting av opplysninger.

For det tredje innebærer vernet en rett for den som jobber i eller for et medium, samt alle andre kilder, til å ytre seg anonymt, noe som forplikter mediene til å holde ytrerens identitet skjult (TF kapittel 3 og YGL kapittel 2). Brudd på taushetsplikten er straffesanksjonert. Her i Norge har dette prinsippet blitt framstilt som det gjelder et absolutt kildevern, men også i Sverige gjelder det unntak. Taushetsplikten gjelder for eksempel ikke dersom den som har gitt opplysningene samtykker til at hans identitet røpes, eller ved nærmere bestemte alvorlige forbrytelser som høyforræderi, spionasje etc. (se TF kapittel 3 § 4 og YGL kapittel 2 § 4 med nærmere henvisninger).

For det fjerde, og nært forbundet med anonymitetsretten, gjelder det et etterforskningsforbud, som innebærer at myndighetene som hovedregel ikke har lov til å etterforske identiteten til den som har gitt opplysninger til mediet (TF kapittel 3 § 5 og YGL kapittel 2 § 5). Også overtredelse av etterforskningsforbudet er straffesanksjonert.

For det femte gjelder det et såkalt «repressalieförbud», som innebærer et forbud mot at det å gi opplysninger til mediet generelt skal medføre negative konsekvenser for ytreren utover det som har støtte i grunnlovene (TF kapittel 3 § 6 og YGL kapittel 2 § 6).

### Nærmere om vernet for elektroniske medier

Elektroniske medier kan ha grunnlovsvern etter den såkalte databaseregelen i YGL kapittel 1, § 4. Det sentrale er at noen nettmedier vil ha automatisk grunnlovsbeskyttelse, mens andre må registrere seg for å få beskyttelse. Bestemmelsen ble utformet i en tid før utviklingen av internett og bærer preg av det. Den er endret flere ganger i takt med den teknologiske utviklingen, jf. her SOU 2016:58 side 254 følgende. Kjerneområdet for databaseregelen er informasjonsspredning på nett fra de aktørene som allerede er omfattet av vernet i TF eller YGL. Tanken er at grunnlovsbeskyttelsen skal følge med når disse aktørene publiserer på nett. Det går fram av ulike forarbeider at en viktig del av begrunnelsen er behovet for å beskytte massemedienes kilder, jf. SOU 2016:58 side 268 med videre henvisninger.

Automatisk grunnlovbeskyttelse har i hovedsak redaksjoner for aviser, tv og radio som også publiserer informasjon på nett og hvor innholdet ikke kan endres av andre enn den som driver virksomheten. Alle som gir ut aviser eller sender tv og radio er omfattet av beskyttelsen, det vil si at også en blogger som sender tv som er beskyttet av den såkalte websendingsregelen i § 6 vil være omfattet. Begrepet «redaksjon» er dermed sentralt, men det finnes ingen nærmere definisjon av begrepet i loven. I praksis har begrepet blitt tolket vidt, i lys av bestemmelsens formål og de interessene grunnloven bygger på, jf. SOU 2016:58 side 270 følgende og side 331 med særlig henvisning til NJA 2007 side. 309.

For et massemedium som bare drives på nettet, vil det altså ikke være noen automatisk beskyttelse, og heller ikke for aktører som driver i mindre skala, som for eksempel en blogg. Disse kan imidlertid etter bestemmelsen i § 4 få en frivillig beskyttelse gjennom å søke om et såkalt utgiverbevis («utgivningsbevis») hos Myndigheten för press, radio och tv. I tillegg til de kravene som stilles til de mediene som har automatisk beskyttelse etter første ledd, er det da krav etter § 5 om at virksomheten drives fra Sverige, at databasen har en utgiver (redaktør), og at virksomheten har et navn som ikke kan forveksles med navnet på andre virksomheter som er beskyttet av regelen. Kravene er av formell art, og det foretas ingen nærmere kvalitativ prøving. Et utgiverbevis gjelder for en periode på ti år før det må fornyes, jf. § 6. Det er gitt nærmere regler om utgiverbevis i den såkalte «tillämpningslagen» (1991:1559). På myndighetens hjemmeside ligger en søkbar liste over de medier som har mottatt slikt bevis.

I lys av den teknologiske utviklingen har det vært identifisert en rekke avgrensningsspørsmål. Allerede Tryck- och yttrandefrihetsberedningen pekte i betenkningen SOU 2006:96 Ett nytt grundlagsskydd for tryck- och yttrandefriheten på ulike problem med redaksjonsbegrepet og hva som må sies å utgjøre en «database». Senere pekte Yttrandefrihetskommittèn i SOU 2012:55 En översyn av tryck och yttrandefriheten på lignende utfordringer, herunder spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold som ikke er moderert på forhånd. Yttrandefrihetskommittèn foreslo enkelte endringer i databaseregelen, men forslaget resulterte ikke i noen lovendring. Regelen er senest vurdert av Mediegrundlagskommittén, som i SOU 2016:58 på side 265 slutter seg til tidligere vurderinger av at det ikke er mulig å gi noen generell grunnlovsbeskyttelse til alle elektroniske medier dersom de ytringsfrihetsrettslige grunnprinsippene i TF og YGL skal kunne opprettholdes. Komiteen mente derfor det fortsatt vil være behov for å avgrense regelen slik at ikke alle ytringer og aktører på internett omfattes. I lys av dette vurderte komiteen om det var mulig å finne en hensiktsmessig avgrensning slik at også andre enn de tradisjonelle medienes nettsteder ble automatisk vernet av loven, men gikk ikke inn for å gjøre endringer i dagens system.

### Nærmere om medienes ansvar for brukergenerert innhold

Som omtalt ovenfor under punkt 5.2.3 gjelder det et eneansvar for redaktøren for redaksjonelt stoff; det innebærer at han overtar journalistens og andre ytreres straffe- og erstatningsrettslige ansvar for ulovlig innhold som er publisert i mediet.

Brukergenerert innhold (i Sverige benevnt som «användarkommentarer») på de redaktørstyrte journalistiske medienes elektroniske plattformer, som lastes opp automatisk uten forhåndsmoderering, er ikke omfattet av dette ansvaret. Det er fordi databaseregelen i YGL første kapittel § 4 setter som vilkår for grunnlovsvern at ingen andre enn den som driver virksomheten kan endre på innholdet. Det gjelder enten grunnlovsvernet er automatisk, eller det er oppnådd frivillig ved å søke utgiverbevis, jf. punkt 5.2.5. Bakgrunnen for denne avgrensningen er nettopp prinsippet om redaktørens eneansvar; redaktøren skal ha mulighet til å granske materialet og fatte beslutning om hva som skal publiseres for at han skal kunne holdes ansvarlig. Det er nylig foretatt en presisering i § 4 andre ledd om at der hvor det er brukergenerert innhold i tilknytning til redaksjonelt stoff, så gjelder grunnlovsvernet for den delen av innholdet i databasen som klart skriver seg fra den som driver tjenesten.

For ulovlig brukerskapt innhold vil alminnelige ansvarsregler gjelde, hvoretter enhver er ansvarlig for egen ytring. Etter den såkalte BBS-lagen (1998:112 om ansvar for elektroniska anslagtavlor) gjelder det regler om ansvar for enkelte type ytringer, som departementet ikke går nærmere inn på her. Er et medieforetak nettvert for tjenesten, vil ehandelsdirektivets ansvarsbegrensning for lagringstjenester, som i Sverige er gjennomført i ehandelsloven (Lag 2002:562) § 18, komme til anvendelse.

Dersom redaktøren har forhåndsmoderert kommentarfeltet eller debattforumet, anses dette stoffet å være en del av den samme grunnlovsbeskyttede databasen som mediet selv. Det kan få ganske vidtrekkende konsekvenser ettersom redaktøren/utgiveren da overtar ansvaret for den ulovlige ytringen som brukeren har publisert. I en dom fra Göta hovrätt 2015-02-27 ble den ansvarlige redaktøren av det nynazistiske nettstedet nordfront.se dømt til betinget fengsel og dagsbøter for hets mot folkegruppe og oppvigleri etter Brottsbalken, etter ytringer som framgikk i et forhåndsmoderert kommentarfelt. Nettstedet hadde frivillig søkt om utgiverbevis, og hadde derfor en ansvarlig utgiver/redaktør som var omfattet av de særlige ansvarsreglene i YGL.

## Danmark

Ytringsfriheten er garantert i Grundloven § 77 som lyder:

«Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.»

Utgangspunktet etter dansk rett er at enhver er ansvarlig for sine egne ytringer, både straffe- og sivilrettslig. Medieansvarsloven (lovbekendtgørelse nr. 85 av 9. februar 1998) gir særskilte bestemmelser om hvem som kan holdes ansvarlig for innhold som er publisert i mediene. Etter § 1 gjelder loven gjelder for 1) periodiske skrifter, 2) kringkasting og 3) tekst, bilde eller lydprogram som spres til offentligheten og som har karakter av nyhetsformidling. For de elektroniske medier som omfattes av § 1 nr. 3 gjelder loven bare dersom de har registrert virksomheten hos Pressenævnet, jf. medieansvarsloven § 8. Etter det departementet kjenner til, velger de fleste nettmedier i Danmark å registrere seg. For medier som omfattes av loven, gjelder det en straffesanksjonert plikt til å opplyse om hvem som er redaktør. De nærmere reglene om dette følger av medieansvarsloven §§ 3 og 5, jf. § 53.

Lovens ansvarsregler er knyttet til hvilket medium ytringen er satt fram i. Når det gjelder periodiske skrifter, kan straffansvar som utgangspunkt kun pålegges forfatteren av en artikkel, redaktøren og utgiveren, jf. medieansvarsloven § 9. De nærmere reglene for periodiske skrifter er fastsatt i §§ 10-15. Er artikkelen navngitt, er det forfatteren/journalisten som er ansvarlig, jf. § 10 første ledd. Er det flere forfattere, er de solidarisk ansvarlige, med mindre det framgår hvilken del de hver er ansvarlig for, jf. § 10 tredje ledd. Er artikkelen ikke navngitt eller forfatteren ikke kan holdes ansvarlig fordi han mangler tilknytning til riket, holdes redaktøren ansvarlig på objektivt grunnlag, jf. § 11. Redaktøren er medansvarlig for innholdet av en navngitt artikkel i skriftet, hvis den med redaktørens vitende er skrevet av en fast medarbeider ved skriftet, hvis den er skrevet etter oppfordring av eller annen medvirkning fra redaktøren, eller hvis redaktøren visste, at innholdet var uriktig eller innebar en krenkelse av privatlivets fred, jf. § 13. Av § 14 framgår det at den som er korrekt sitert i en artikkel og som har samtykket til publisering av sitatet, vil være medansvarlig etter lovgivningens alminnelige regler. Utgiver holdes ansvarlig på objektivt grunnlag dersom ansvar av ulike årsaker ikke kan gjøres gjeldende mot redaktøren, jf. § 15 første ledd. Reglene innebærer ikke at andre utenfor mediet ikke kan holdes medansvarlig.

Reglene om straffansvar for innhold i kringkastingssendinger, bygger på de samme prinsippene, jf. nærmere §§ 16-23. For elektroniske massemedier som nevnt i § 1 nr. 3 fastsettes det i § 24 at reglene for henholdsvis periodiske skrifter eller kringkasting får anvendelse avhengig av mediets karakter. Det innebærer at en tekstartikkel på nettet skal følge ansvarsreglene som gjelder trykt skrift, mens audiovisuelle sendinger på nettet omfattes av bestemmelsene for radio og tv.

Reglene fastsetter dermed ikke noe eneansvar for redaktøren slik som i Sverige, men sikrer at det alltid er noen som kan holdes strafferettslig ansvarlig for ulovlig innhold. De særlige ansvarsreglene i loven gjelder ikke dersom lovovertredelsen kan medføre straff i seks år eller mer, jf. § 25. Loven angir videre at medieforetaket er solidarisk ansvarlig for bøter og saksomkostninger som idømmes, og hvilke kriterier som skal vektlegges ved utmåling av bøter, jf. § 26. I § 27 er det gitt en bestemmelse om ansvar for innhold i annonser hvor det angis at annonsøren er ansvarlig, men at redaktøren kan holdes medansvarlig etter lovgivningens alminnelige regler. Påtalekompetansen etter loven er lagt til riksadvokaten, jf. § 28.

Erstatningsansvar følger straffansvaret, jf. nærmere regler i §§ 29-33.

Medieansvarsloven inneholder ellers en prinsippbestemmelse om at massemedienes innhold og handlemåte skal være i overensstemmelse med god presseskikk, regler om tilsvarsrett, jf. § 34, samt nærmere regler om Pressenævnets oppnevning, sammensetning og saksbehandling, jf. §§ 41-52. Pressenævnet er en uavhengig offentlig nemnd som behandler klager over innhold i mediene. Medlemmene er fra mediene og offentligheten, mens formann og nestformann skal være jurister.

Medieansvarsloven inneholder ingen regler om kildevern. Om dette er det fastsatt nærmere bestemmelser i retsplejeloven (Lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1284 av 14. november 2018, med senere ændringer) § 172 hvor hovedregelen er at pressefolk ikke har vitneplikt. Det åpnes opp for unntak etter en nærmere interesseavveining i alvorlige straffesaker. En alminnelig oppfatning er at kildevernet står sterkt.

## Finland

Den finske grunnloven § 12 fastsetter retten til ytringsfrihet:

«Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.»

Lag om yttrandefrihet i masskommunikation av 13. juni 2003 nr. 460 (masskommunikationslagen) inneholder nærmere regulering av ytringsfriheten når den utøves gjennom mediene. Loven er teknologinøytral og gjelder publikasjons- og programvirksomhet som utøves i Finland. Lovens § 2 inneholder definisjoner av sentrale begreper i loven. Det sentrale er at loven i utgangspunktet gjelder for medier som er beregnet på allmennheten, enten virksomheten drives gjennom periodiske skrifter, kringkasting eller nettmedier. Det er ingen formålsorientert avgrensning av hvilke medier som kan omfattes slik som i Danmark. Det er eksplisitt uttrykt at enkelte av reglene i loven får anvendelse på en privatperson som har en hjemmeside på internett, jf. § 3, blant annet bestemmelsen om kildevern, jf. nedenfor. Loven inneholder ingen nærmere bestemmelser om registreringsplikt. Utgivere av periodiske publikasjoner og nettpublikasjoner skal ha en ansvarlig redaktør og opplyse om denne, jf. § 4. Med nettpublikasjon skal forstås en enhetlig oppbygd helhet av informasjon som er ment for regelmessig utgivelse, og der materialet er produsert eller bearbeidet av utgiveren, jf. § 2 nr. 6. Pliktene er straffesanksjonert med bøter, jf. § 21.

I § 12 framgår hovedprinsippet om at ansvaret for innholdet i ulovlige ytringer formidlet gjennom mediene hviler på den som etter straffeloven alminnelige bestemmelser er å regne som gjerningsmann eller medvirker.

 Lovens § 13 oppstiller en egen bestemmelse om sjefredaktørforseelse. Bestemmelsen er i første rekke innrettet mot redaktørens administrative ansvar for virksomheten og ikke for den enkelte ytringen. Bestemmelsen angir at dersom den ansvarlige redaktøren forsettlig eller uaktsomt vesentlig har tilsidesatt sin plikt til å føre kontroll med den redaksjonelle virksomheten, kan han dømmes til bøter dersom forseelsen leder til at en rettsstridig ytring blir publisert. Bestemmelsen om sjefredaktørforseelse er subsidiær, det vil si at den bare kan komme til anvendelse i de tilfeller hvor redaktøren ikke er å anse som hovedmann eller medvirker etter lovens alminnelige regler. Skyldkravet er forskjellig; normalt vil det kreves forsett for å kunne dømmes etter straffeloven mens uaktsomhet er tilstrekkelig for strafferettslig ansvar etter masskommunikationslagen. Når det gjelder erstatningsansvar for redaktøren, henviser § 14 til de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven. I bestemmelsens andre ledd er det gitt en særbestemmelse som utvider arbeidsgiveransvaret for utgiver til å omfatte all skade som er forvoldt i virksomheten selv om denne ikke skyldes en arbeidstaker.

I § 16 er det fastsatt en rett for kilden til å være anonym og en rett for utgiveren og ansatte til å nekte å oppgi kildens identitet. Kildevernet er likevel ikke absolutt. Loven henviser til prosesslovene hvor det er gitt nærmere bestemmelser om plikten til å oppgi kildens identitet ved rettergang og forundersøkelser. Det sentrale her er at en journalist kan pålegges å besvare spørsmål som kan røpe kilden når saken gjelder en forbrytelse der strafferammen er over seks år eller det foreligger brudd på straffbar taushetsplikt, jf. rättegangsbalken kapittel 17, § 20 andre ledd og förundersøkningslagen kapittel 7, § 8.

Loven inneholder ellers blant annet bestemmelser om opptaksplikt for program, plikt til å gi melding fra myndighetene av vesentlig betydning, og retten til imøtegåelse og rettelse. Også i Finland ligger påtalekompetansen etter loven hos riksadvokaten.

## Island

Islands grunnlov inneholder i artikkel 73 retten til ytringsfrihet som oversatt til engelsk lyder:

«Everyone has the right to freedom of opinion and belief.

Everyone shall be free to express his thoughts, but shall also be liable to answer for them in court. The law may never provide for censorship or other similar limitations to freedom of expression.

Freedom of expression may only be restricted by law in the interests of public order or the security of the State, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights or reputation of others, if such restrictions are deemed necessary and in agreement with democratic traditions.»

Island fikk i 2011 en ny medielov (Lög um fjölmiðla 2011/38) som avløste den tidligere kringkastingsloven og presseloven og samlet all regulering av mediene på Island. Loven implementerer bestemmelsene i EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester, og har derfor et videre anvendelsesområde enn de lovene som er gjennomgått ovenfor. Medieloven er teknologinøytralt utformet og gjelder for ethvert medium som jevnlig gjør innhold tilgjengelig for allmennheten og som er underlagt redaksjonell kontroll, jf. artikkel 3 og nærmere definisjoner gitt i artikkel 2. I det følgende gjennomgår departementet bare de delene av loven som er relevant for en ny medieansvarslov i Norge og hvor reglene kan sammenlignes med de øvrige nordiske landene.

Alle medier som er omfattet av loven og som ikke er konsesjonspliktige må registrere seg hos den islandske mediemyndigheten, Fjölmiðlanefnd, som ble etablert ved den nye loven. Det skal gis opplysninger om navn, kontaktinformasjon, hvilken person som er rettslig ansvarlig for innholdet, redaksjonelle retningslinjer og eierskapsopplysninger, jf. artikkel 14. Denne informasjonen skal publiseres på mediemyndighetens hjemmeside, og mediene er pålagt en plikt til å rapportere om endringer. Det gjelder også visse identifikasjonsregler for mediene selv i artikkel 32, blant annet må de mediene som har en redaktør angi denne i mediet.

Den redaksjonelle uavhengigheten til journalister står sterkt på Island. For de mediene som driver med nyhetsproduksjon, plikter utgiverne å utarbeide retningslinjer for sine medarbeidere om hvordan uavhengigheten skal sikres, blant annet regler om arbeidsmetoder, jf. artikkel 24. Reglene skal utarbeides i samarbeid med de ansatte og fagforeningene, og må sendes til Fjölmiðlanefnd for tilslutning.

Dette gjenspeiles også i ansvarsreglene. Det er en sterk presserettslig tradisjon for at bare journalisten/forfatteren kan holdes ansvarlig for innholdet i en navngitt artikkel. Bare i de tilfeller hvor forfatteren ikke er kjent, eller han ikke kan straffeforfølges fordi han har residens utenfor Island, kan redaktøren eller andre som mediet har utpekt som ansvarlig for innholdet holdes ansvarlig, og da på objektivt grunnlag. Formålet med et slikt ansvarssystem – som for øvrig også gjelder i Belgia – er at en journalist ikke skal risikere å bli sensurert innenfra fra redaktør, utgiver, trykker etc. Reglene framgår av artikkel 50 og 51 for hhv. audiovisuelt innhold og tekst, og gjelder straffansvar så vel som erstatningsansvar. Her slås det også fast at utgiver av mediet hefter for bøter og erstatning som ansatte i mediet måtte bli idømt.

Island har fått flere fellende dommer mot seg i EMD etter at journalister har blitt dømt for å ha sitert kilder som ytret ærekrenkende uttalelser. Disse fellelsene er alle knyttet til tidligere lovgivning. I forbindelse med vedtakelsen av medieloven i 2011 ble det inntatt en uttrykkelig bestemmelse i artikkel 51 om at forfatteren til en artikkel/innslag ikke kan holdes ansvarlig for korrekt sitat i de tilfeller hvor kilden er identifisert og har godtatt at ytringen ble publisert.

Artikkel 25 omhandler kildevern og anonymitetsrett for kilden. Bestemmelsen fastsetter en plikt for ansatte i mediene og andre som har vært involvert i produksjonen av innhold for en bestemt medieutgiver å ikke røpe identiteten til en kilde, uavhengig av om opplysningene er publisert eller ikke. Plikten gjelder ikke dersom kilden samtykker til at informasjonen gis, eller dersom retten kan pålegge at opplysninger gis i medhold av straffeprosessloven artikkel 119. Sistnevnte bestemmelse omfatter likevel bare publisert materiale. Pliktene etter medieloven artikkel 25 gjelder også en større krets av personer enn de som er vernet etter artikkel 119.

For øvrig er nærmere regler om retten til imøtegåelse fastsatt i artikkel 36. Brudd på flere av pliktene i loven kan sanksjoneres av Fjölmiðlanefnd i form av tvangsmulkt og/eller administrative gebyr, blant annet registreringsplikten og plikten til å fastsette redaksjonelle retningslinjer for å sikre uavhengigheten i nyhetsproduksjon, jf. nærmere artikkel 53 og 54. Enkelte overtredelser kan også straffes med bøter eller fengselsstraff opptil seks måneder, slik som blant annet plikten til å angi redaktør og brudd på taushetsplikten overfor kilder, jf. nærmere artikkel 56.

# Grunnlag og behov for samling av særregler i en medieansvarslov

## Gjeldende rett

Det er langvarig tradisjon i norsk rett for særregulering av rettslig ansvar på medieområdet. Disse reglene er i dag spredt på flere lover. Den mest sentrale bestemmelsen er det strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269, som gir redaktøren et skjerpet straffansvar for ytringer publisert i trykt skrift og kringkasting. Også ellers i straffeloven og i skadeserstatningsloven er det gitt regler om rettslig ansvar som fraviker lovens alminnelige system, ved at ansvaret enten skjerpes eller lempes sammenlignet med det som ellers ville gjelde. I tillegg finnes det regler om kildevern i straffeprosessloven og i tvisteloven, som har nær sammenheng med ansvarsreglene. Det at redaktøren påtar seg et utvidet ansvar for ytringer som publiseres i mediet, legger til rette for at kilden til ytringene kan forbli anonym og dermed for publisering av nyheter og informasjon som kanskje ellers ikke ville ha kommet fram i offentligheten.

Den overordnede begrunnelsen for disse reglene er å sikre ytrings- og informasjonsfriheten. De redaktørstyrte journalistiske medienes særlige rolle og funksjon i demokratiet bygger i stor grad på at redaktøren har en uavhengig beslutningsmyndighet over, og et særlig ansvar for, det som publiseres. I 1998 ble det vedtatt en egen lov om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova), som lovfester prinsippet om redaksjonell uavhengighet i mediene.

Særreglene om medieansvar inngår i ulike rettslige kontekster. De har blitt vedtatt til ulik tid og på ulike stadier i den teknologiske utviklingen. En synlig konsekvens av dette er at ansvarslovgivningen på medieområdet i dag ikke benytter noen ensartet terminologi. Ord og uttrykk som brukes kan også ha ulike betydninger i ulike bestemmelser. For eksempel skal man med begrepet «trykt skrift» i straffeloven § 269 forstå periodiske trykte skrifter, altså pressen, mens forpliktelsene knyttet til «trykkingen av et skrift» i § 270 første ledd ikke inneholder en tilsvarende begrensning. Reglene må derfor tolkes for å klarlegge forståelsen av sentrale begreper som for eksempel «massemedium», «trykt skrift», «periodisk» og «journalistisk produksjon». Et annet særtrekk er at flere av reglene ikke gjelder for publisering på nett, men er avgrenset til de tradisjonelle medieteknologiene presse og kringkasting, jf. mer om virkeområde i punkt 8.1.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget foreslo flere endringer i ansvarsreglene, jf. den nærmere gjennomgangen i punkt 10–17 nedenfor. Utvalget var likevel delt i synet på om det bør etableres en egen medieansvarslov.

Flertallet av utvalgsrepresentantene gikk ikke inn for en lov, og viste i første rekke til at de ikke hadde kommet med forslag til lovbestemmelser som forutsatte eller la grunnlag for dette. Blant annet gikk flertallet ikke inn for å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret. Flertallet hadde også prinsipielle innvendinger mot en medieansvarslov, og viste til at lovgivningen bør legge til rette for den offentlige samtalen, men ikke definere den. Lovgivning som introduserer skiller mellom redigerte og ikke-redigerte medier samsvarer etter flertallets vurdering dårlig med Grunnloven § 100, som ikke bygger på et slikt strukturelt skille. Det sentrale må være hva som blir ytret og ytringens formål, ikke hvilken plattform den blir ytret på, eller hvordan virksomheten som framsetter ytringen er organisert. Flertallet mente det ville være problematisk å forsøke å definere mediene gjennom lovgivning, hvor det knyttes sanksjoner og privileger til definisjonene.

Flertallet var videre skeptisk til at det å samle relevante regler i en egen medieansvarslov ville bidra til å klargjøre rettssituasjonen, og viste til at bestemmelsene om ansvar har ulikt formål og rekkevidde, og inngår i ulike rettslige kontekster. Flertallet viste til at det ville by på betydelige avgrensningsproblemer å forsøke å samle reglene, og at det ville være vanskelig å overskue konsekvensene av de løsningene som ble valgt.

Mindretallet gikk på sin side inn for å etablere en egen medieansvarslov. Mindretallet viste til at de redaktørstyrte journalistiske mediene allerede er gjenstand for særregulering i lovverket og at det i dag er enda større grunn enn tidligere til å forankre medienes redaksjonelle uavhengighet og ansvar i en egen særlov. Med henvisning til den store bredden og variasjonen i dagens mediebilde, fra store profesjonelle mediebedrifter til enslige amatørers nettsider, uttalte mindretallet i NOU 2011: 12 under punkt 14.9:

«Slik mindretallet ser det, går det et grunnleggende skille mellom på den ene side de journalistiske redaktørstyrte mediene og på den annen side den mangfoldige verden av ikke-redaktørstyrte medier. De journalistiske mediene er allerede i dag gjenstand for særreguleringer i lovverket, som alle er begrunnet i disse medienes særskilte samfunnsmessige betydning. I dag er det enda større grunn enn tidligere til å forankre disse medienes frihet og ansvar i en særlov. Overfor den store og høyst sammensatte gruppen av ikke-redaktørstyrte medier er noe tilsvarende verken ønskelig eller praktisk mulig. Disse mediene faller naturlig inn under den alminnelige lovgivning.»

Mindretallet gikk derfor i langt større grad enn flertallet inn for å videreføre og videreutvikle særreguleringen av anvarsforhold for de redaktørstyrte journalistiske mediene. Blant annet gikk mindretallet inn for å opprettholde og styrke det særskilte strafferettslige redaktøransvaret. Mindretallet mente en medieansvarslov vil styrke redaktørinstituttet, samtidig som den ikke på noen måte vil virke begrensende på medier som faller utenfor lovens virkeområde.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde departementet for det politiske og rettslige grunnlaget for etablering av en medieansvarslov, samt det nærmere behovet sett i lys av både teknologiske endringer på medieområdet og aktuelle utfordringer for ytringsfriheten.

Departementet identifiserte teknologinøytralitet, klargjøring og effektiv håndheving som de tre sentrale hensynene ved lovrevisjonen. Teknologinøytralitet innebærer at de samme prinsippene og reglene som utgangspunkt bør gjelde uavhengig av hvilken medieteknologi som benyttes til å formidle innholdet. Dette fremmer likebehandling og like konkurranseforhold. Med klargjøring siktes det til at ansvarsreglene i dag er spredt ut over flere lovverk, noe som kan gjøre det vanskelig for enkeltpersoner å få oversikt over reglene og dermed også å håndheve sine rettigheter. I tillegg har det i lys av medieutviklingen vært til dels uklart hvilke medier som omfattes av de ulike reglene. Hensynet til effektiv håndheving sikter til at ytringsfriheten er underlagt begrensninger der hensynet til andre interesser og rettigheter veier tyngre. Et sentralt mål med ansvarsregulering på medieområdet er derfor å sikre en effektiv og forsvarlig håndheving av begrensningene i ytringsfriheten, med andre ord å gi muligheter for å finne fram til et ansvarssubjekt der ytringsfrihetens grenser er overtrådt.

Med utgangspunkt i disse hensynene drøftet departementet først behovet for å opprettholde, og eventuelt endre, gjeldende ansvarsregler. Departementet konkluderte med at det i stor grad fortsatt er behov for særlig lovregulering av medieansvar, men at reglene må oppdateres og gis en mer teknologinøytral utforming. Formålet bak reglene, sett i lys av medieutviklingen, tilsa etter departementets vurdering at de bør gjelde redaktørstyrte journalistiske medier uavhengig av distribusjonsteknologi. Det ble også foreslått enkelte nye lovregler, inkludert om brukergenerert innhold.

Departementet så flere argumenter for å samle reglene i én og samme lov. Departementet la til grunn at utviklingen på medieområdet gjør det viktigere enn før å støtte opp under redaktørfunksjonen og de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle i offentligheten. Departementet mente en ny medieansvarslov vil kunne bidra til dette. Departementet la for øvrig til grunn at en ny lov vil ivareta intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017, jf. ovenfor i punkt 2.3, og viste til at en medieansvarslov er i tråd med uttalte ønsker fra mediebransjen og anbefalingene fra en rekke offentlige utvalg de siste 25 årene. Videre viste departementet til at lovstrukturelle hensyn også tilsier en samling av ansvarsreglene i én og samme lov, hvor de kan tolkes opp i mot et uttalt formål.

På grunn av den nære sammenhengen mellom ansvarsreglene og reglene om redaksjonell uavhengighet, mente departementet det var grunnlag for å følge opp utvalgsmindretallets anbefaling om å ta utgangspunkt i gjeldende lov om mediefridomslov. Departementet foreslo derfor å samle de særlige ansvarsreglene og reglene i mediefridomslova i en ny felles lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier. I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om også reglene i lov 17. juni 2016 nr. 64 om åpenhet om eierskap i medier burde inngå i den nye loven, men uten å fremme noe konkret forslag om dette.

Departementet gikk ikke inn for å innlemme reglene om kildevern i en ny medieansvarslov, og viste til at dette er prosessregler med et anvendelsesområde som går ut over redaktørstyrte journalistiske medier og som må ses i sammenheng med øvrige bevisregler i tvisteloven og straffeprosessloven. Gjennomgangen av ansvarsreglene ble likevel sett i sammenheng med Justis- og beredskapsdepartementets parallelle arbeid med revisjon av kildevernreglene. Konkret ba departementet om høringsinstansenes synspunkter på lovfesting av en taushetsplikt om kildens identitet i tilfeller hvor anonymitet er avtalt mellom kilden og en representant for mediet. Departementet la til grunn at en slik bestemmelse i en medieansvarslov vil kunne supplere det prosessrettslige kildevernet i straffeprosessloven og tvisteloven. Med henvisning til at spørsmålet ikke tidligere var utredet eller hørt, la departementet likevel ikke fram noe konkret forslag til lovbestemmelse.

## Høringsinstansenes syn

Det er solid forankring i høringen for å oppdatere og samle reglene om medieansvar i en ny, teknologinøytral medieansvarslov. Medietilsynet, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, TV 2, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Presseforbund, Likestillings- og diskrimineringsombudet, LO, NRK, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fagpressen, Aller Media/Dagbladet (har avgitt likelydende høringsuttalelser), Sálas og Spekter uttrykker eksplisitt støtte, og ingen høringsinstanser går imot. Norsk Journalistlag uttaler:

«Det er etter vår oppfatning et pedagogisk og godt grep å samle bestemmelsene i én lov. For journalistene er dette etterlengtet i det daglige arbeidet. Regelverket er imidlertid først og fremst en klargjøring av journalistikkens rammer overfor allmennheten. Den som oppfatter seg krenket av mediene, vil med denne loven få en ryddigere og mer oversiktlig forståelse for avveiningen mellom ytringsfriheten og hensyn som begrenser denne.»

NRK viser til at

«… sterke og uavhengige medier blir enda viktigere for samfunnsutviklingen og demokratiet i tiden som kommer. En lov som bygger opp under de redaktørstyrte medienes samfunnsrolle og styrker de institusjonelle forutsetningene for sterke og uavhengige medier, er derfor svært positivt og viktig.»

Norsk Presseforbund uttaler:

«I likhet med våre medlemsorganisasjoner, støtter vi at det nå legges fram et forslag til ny medieansvarslov. Dagens regler er uoversiktlige og dels utdatert. En ny lov vil både oppklare og gjøre det enklere å finne fram til hva som er gjeldende rett. I en tid der alle kan være publisister, er det viktigere enn noen gang med klare regler som gjelder for redaktørstyrte journalistiske medier. Dette gjelder både internt i mediene, men aller viktigst i samfunnet ved å sikre vilkår for uavhengige medier og klargjøre ansvarsforhold for innhold. Til sammen er dette avgjørende forutsetninger for en åpen og opplyst samtale, og et velfungerende demokrati.»

NIM uttaler:

«Norges institusjon for menneskerettigheter ønsker forslaget til lov om medieansvar svært velkommen. De overordnede hensynene departementet har lagt til grunn for utredningen, harmonerer godt med de grunnlag som gjør at Norges institusjon for menneskerettigheter har etterlyst et slikt arbeid: (i) Tilstrebe teknologinøytrale regler, (ii) fjerne rettslig usikkerhet og (iii) ta stilling til hva som er en rimelig balanse mellom ytringsfriheten og andre hensyn/rettigheter (inkludert retten til privatliv) for problemstillinger som har oppstått i kjølvannet av den teknologiske utviklingen.

Hovedmålet med med lovforslaget er å understøtte de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle som garantister for en åpen og offentlig opplyst samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. NIM er glad for at dette målet prioriteres. I tillegg til å være en opplysningskanal og tilrettelegger for samfunnsdebatten, spiller slike medier en viktig rolle som offentlig vaktbikkje. Alle disse rollene er av vesentlig betydning for å realisere hensynene bak ytringsfriheten.»

Medietilsynet, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Mediebdriftenes Landsforening, Fagpressen, NRK, TV 2 og Aller Media/Dagbladet uttrykker støtte til at ansvarsreglene samles med bestemmelsene om redaksjonell uavhengighet i den gjeldende mediefridomslova. Norsk Journalistlag uttaler:

«Redaksjonell frihet er etter vår mening et svært viktig prinsipp som må inn i loven. Forutsetningen for at mediene skal kunne fylle sin demokratiske rolle, er at publikum kan ha tillit til at det redaksjonelle innholdet ikke er påvirket av utenforliggende forhold. Den redaksjonelle uavhengigheten må legges til grunn på to områder: For det første i den daglige redaksjonelle driften og for det andre i de løpende journalistiske beslutningene.»

Norsk Redaktørforening uttaler:

«Et grunnleggende prinsipp for ansvarsbestemmelsene på medieområdet er at ansvar og frihet bør følge hverandre og balanseres. Frihet uten ansvar gir anarki. Ansvar uten frihet er tyranni. Derfor mener vi også det er logisk at Lov om redaksjonell fridom i media inkorporeres i en ny medieansvarslov, og at definisjoner og virkeområde blir gjort identiske for de to elementene i lovgivningen.»

Ingen av høringsinstansene har uttrykt seg eksplisitt om lovens tittel, men Norsk Journalistlag har knyttet noen merknader til begrepet «redaktørstyrte journalistiske medier» i lovforslaget:

«NJ mener «redaktørstyrte journalistiske medier» er et dekkende uttrykk for det klassiske pressebegrepet. Skillet mellom disse og andre typer medier er helt grunnleggende, og må gjenspeiles i ansvarslovgivningen. I motsetning til andre ytrere svikter journalister sin oppgave dersom de blir redskap for bestemte interesser i samfunnet. Journalistikken har et profesjonsfaglig ståsted og er en forpliktende virksomhet. Pressen har en demokratisk nøkkelrolle og forvalter et samfunnsoppdrag. Vår bransje er garantist for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Riksadvokaten uttaler at han ikke har motforestillinger til at relevante bestemmelser som i dag står i straffeloven flyttes over til en eventuell ny medieansvarslov, men påpeker:

«På den annen side skal man ikke undervurdere betydningen av at sentrale straffebestemmelser fremgår av straffeloven. Det må uansett påses at en ved å oppheve de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven, som foreslått, ikke mister straffehjemler som pr. i dag gjelder (også) for medier som ikke omfattes av de nye loven (f.eks. tidsskrift o.l. rettet i hovedsak mot medlemmer).»

Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening uttaler uttrykkelig at de går imot å innlemme lov om åpenhet om eierskap i medier i en ny medieansvarslov. Norsk Redaktørforening uttrykker også skepsis. Mediebedriftenes Landsforening uttaler:

«Etter vårt syn er det ikke ønskelig eller naturlig. Medieansvarsloven regulerer redaksjonell frihet og ansvar, altså innholdet i mediene. Oversikt over medieeierskap hører etter vårt syn ikke hjemme i denne loven. Opplysningsplikt om redaktør og kontaktinformasjon til mediet er det naturlig å regulere av hensyn til mediebrukerne. Lov om åpenhet om eierskap regulerer en plikt til å opplyse myndighetene om eierskap.»

Medietilsynet støtter derimot innlemmelse av lov om åpenhet om eierskap i medier i en ny medieansvarslov, og viser til uttalelser i forarbeidene om at formålet bak reglene om åpenhet om eierskap «er nært knyttet opp mot medieansvarslovens øvrige regler om opplysningsplikt og redaksjonell uavhengighet mv.». Medietilsynet mener også at en innlemmelse i medieansvarsloven vil bidra til å synliggjøre betydningen av åpenhet om eierforhold.

Ingen av høringsinstansene går konkret inn for å inkorporere kildevernreglene i en ny medieansvarslov. Samtlige som uttaler seg om spørsmålet – Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Mediebedriftenes Landsforening, Fagpressen, Aller Media/Dagbladet og TV 2 – er imidlertid i prinsippet positive til å innta en lovfesting av en taushetsplikt om kilders identitet som kan støtte opp under det prosessrettslige kildevernet. I tillegg uttaler NIM seg positivt til å utrede spørsmålet. Flere tar likevel forbehold om at de ønsker å komme tilbake til spørsmålet når det er nærmere utredet og kommenterer at den nærmere utredningen må gjøres i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og ses i sammenheng med regulering av kildevern, etterforskningsforbud, ransaking og beslag.

## Departementets vurdering

### Innledning

Departementet konstaterer at høringen gir bred støtte for å etablere en ny medieansvarslov. Ingen av høringsinstansene går imot forslaget. Dette er i samsvar med de synspunktene som kom fram i forbindelse med høringen av Medieansvarsutvalgets utredning i NOU 2011: 12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag. Her gikk særlig bransjeorganisasjonene hardt ut mot flertallets anbefaling om å ikke etablere en medieansvarslov, jf. ovenfor i punkt 2.2.

### Rettspolitiske hensyn

Kulturdepartementet legger til grunn at en medieansvarslov må forankres i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast myndighetenes overordnede ansvar for å sikre reell ytringsfrihet og oppbygging av et velfungerende offentlig rom. De redaktørstyrte journalistiske mediene, eller «pressen», har tradisjonelt vært ansett som et særlig viktig element i den demokratiske infrastrukturen. Dette skyldes at de er sentrale fora for den politiske debatten og meningsdannelsen som utgjør kjernen i ytringsfrihetens demokratiske begrunnelse. Også Ytringsfrihetskommisjonen pekte i NOU 1999: 27 punkt 4.2.4 på redaktørfunksjonen og regelverket som understøtter denne, som et sentralt element i oppfyllelsen av et infrastrukturkrav:

«Det er av den største viktighet for ytringsfriheten at kanalene ut til det offentlige rom er strukturert slik at det sikres god informasjon, et mangfold av ytringer og meningsbrytninger. I denne sammenheng står det vi har kalt «redaktørfunksjonen» sentralt. I siste instans må det påhvile kollektivets organ, det offentlige, å legge til rette for at det eksisterer et institusjonelt grunnlag for offentlig meningsutveksling. Tilrettelegging kan skje gjennom reguleringer og støtteordninger og direkte initiativer av forskjellig slag. Et viktig element i denne tilrettelegging er altså institusjonaliseringen av kanalvokterenes eller redaktørenes reelle og formelle ansvar, jf. kap. 5.5 og kap. 8.1.3.»

At pressen har en særskilt rolle og funksjon i demokratiet, gjenspeiles også i EMDs praksis etter EMK artikkel 10, som i betydelig grad har påvirket norsk rett på området, jf. nærmere ovenfor i punkt 4.3.

Mediemangfoldsutvalget, som utredet hvilke mål staten skal ha for mediemangfoldet og hvordan statens økonomiske virkemidler best kan benyttes for å stimulere til et fortsatt mediemangfold, beskrev i NOU 2017: 7 punkt 7.2.4 funksjonen slik:

«For å kunne opptre som en informert borger i dagens komplekse samfunn, er det avgjørende å ha tilgang til relevant informasjon fra uavhengige, kritiske og redigerte kilder. Mediene har tradisjonelt hatt rollen som korrektiv til myndigheter og andre som forvalter makt i samfunnet, og på den måten bidratt til å opplyse borgerne. Dette forutsetter at det eksisterer uavhengige, profesjonelt redigerte medier som har kapasitet til å overvåke arenaer der blant annet politisk, økonomisk og religiøs makt utøves. Dersom det ikke finnes redaksjonelt styrte medier som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett, kan det svekke demokratiske funksjoner og den enkelte samfunnsborgers informasjonsfrihet.»

Gjeldende særregler i lovverket som er knyttet til de redaktørstyrte journalistiske mediene – inkludert regler om redaksjonell uavhengighet, straffansvar og sivilrettslig ansvar – har dermed grunnleggende sett som formål å beskytte og legge til rette for pressens demokratiske funksjon. I punkt 3 beskrives utviklingstrekk på medieområdet som både har ført til utvikling av nye medieformer, gitt brukerne nye muligheter og en ny posisjon i mediebildet, og grunnleggende endret rammebetingelsene for de tradisjonelle massemediene. Framveksten av sosiale medier og andre plattformer for brukergenerert materiale står her sentralt. Utviklingen har utvilsomt gjort grenseoppgangen mellom de redaktørstyrte journalistiske mediene og andre aktører og tjenester mer flytende og uklar.

Til tross for dette er departementet enig med mindretallet i Medieansvarsutvalget i at det fortsatt går et prinsipielt viktig skille mellom medier som har en ansvarlig redaktør og medier som ikke har det. De redaktørstyrte journalistiske mediene er underlagt pressens selvdømmesystem, og kjennetegnes derfor av at det redaksjonelle arbeidet drives etter journalistetiske normer og prinsipper basert på profesjonalitet og bransjetilhørighet. Redaktørstyrte journalistiske medier jobber også under prinsippet om redaksjonell uavhengighet fra eierne, som også er lovfestet. Dette innebærer også at de redaktørstyrte journalistiske mediene har større troverdighet enn ikke-redigerte medier.

Ett viktig kjennetegn ved medieutviklingen er at den har gitt stadig nye muligheter for uredigert kommunikasjon, både innenfor og utenfor rammen av de redaktørstyrte journalistiske mediene. På den ene siden innebærer dette utvilsomt en betydelig utvidelse av mediemangfoldet og demokratisering av det offentlige rommet. På den andre siden har utviklingen i mange tilfeller fjernet redaktøren som filter mot medienes mer problematiske sider – inkludert hatefulle ytringer, trusler, propaganda, ærekrenkelser, ekskluderende debattklima, «falske nyheter», ytringer som kan være skadelig for mindreårige.

I stedet for å gjøre de tradisjonelle massemediene til anakronismer, har utviklingen etter departementets vurdering gjort det enda viktigere enn før å støtte opp under redaktørfunksjonen og de redigerte medienes rolle i offentligheten. I en situasjon hvor alle kan være publisister vil tilgang til informasjon eller meningsytringer som utgangspunkt ikke være en mangelvare. Knapphetsgodet vil i dag snarere være innhold med den troverdigheten, tilliten og kvaliteten som er nødvendig for at det skal gi et solid grunnlag for en opplyst demokratisk samtale og meningsdannelse, jf. Grunnloven § 100 sjette ledd. Utfordringen for dagens mediebrukere er særlig å skille god fra dårlig informasjon, å skille velfunderte synspunkter fra konspirasjonsteorier, å skille balanserte framstillinger fra tendensiøse eller forutinntatte og så videre. Her har redaktøren og de redaktørstyrte journalistiske mediene fortsatt en avgjørende funksjon som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale.

### Lovstrukturelle hensyn

Neste spørsmål er om disse rettspolitiske hensynene best kan fremmes ved å samle de aktuelle særreglene i én felles lov. Flertallet i Medieansvarsutvalget var skeptisk til at en samling av relevante regler i en egen medieansvarslov ville bidra til å klargjøre rettssituasjonen, og viste til at bestemmelsene om ansvar har ulikt formål og rekkevidde og inngår i ulike rettslige kontekster. Av samme grunn mente flertallet at en samling av reglene i én lov ville by på betydelige avgrensningsproblemer, og at det ville være vanskelig å overskue konsekvensene av de løsningene som ble valgt.

Det er riktig at gjeldende regler er plassert i ulike lovverk med ulikt virkeområde, og at det per i dag er til dels betydelige forskjeller i både utforming og begrepsbruk. Departementets gjennomgang av gjeldende regler i høringsnotatet viste likevel at de særskilte ansvarsreglene på medieområdet grunnleggende sett har som et felles formål å fremme ytringsfrihet og pressens samfunnsrolle. Selv om særreglene er avgrenset noe ulikt i de forskjellige lovverk, er det et tydelig fellestrekk at de redaktørstyrte journalistiske massemediene ligger i kjernen av virkeområdet. I dag gjelder reglene i hovedsak ikke for elektroniske medier. I enkelte tilfeller er det også uklart om og i hvilken grad regler som har en mer teknologinøytral ordlyd i det hele tatt kommer til anvendelse overfor slike medier.

At gjeldende regler er utformet ulikt og spredt på ulike lovverk, kan forklares med at de har blitt vedtatt til ulik tid, under ulike medieteknologiske regimer og i ulike rettslige kontekster. Det betyr ikke nødvendigvis at de større eller mindre forskjellene mellom de ulike bestemmelsene gjenspeiler relevante forskjeller mellom medier, distribusjonsteknologier eller rettsområder. Etter departementets vurdering bidrar ulikhetene i dagens regelverk snarere til å tilsløre det nære slektskapet mellom bestemmelsene, både i formål og virkeområde.

Å samle reglene i én lov vil bidra til en ryddigere lovstruktur og til en mer oversiktlig rettssituasjon for både publikum og bransjen. En samlet og mer konsistent utformet ansvarslovgivning for de redaktørstyrte journalistiske mediene, som kan tolkes i lys av et klart og uttalt lovformål, vil også bidra til å skape større bevissthet rundt reglene og de hensynene de er begrunnet i. Videre kan man ved å samle reglene i én og samme lov sikre at senere endringer vil bli vurdert i sammenheng og i lys av lovformålet, som er forankret i Grunnlovens infrastrukturkrav, jf. nedenfor i punkt 7.

Samling av reglene i en egen lov kan gjøre det enklere for mediebrukerne å håndheve sine rettigheter når ytringsfrihetens grenser overskrides. I en tid hvor publisering av hatefulle ytringer og annet rettsstridig innhold synes å bli en stadig større utfordring, jf. punkt 3.5, kan et lett tilgjengelig lovverk med et klart system for plassering av ansvar ha betydning for den enkeltes mulighet til å søke oppreisning. Også for mediene vil det representere en fordel at særreglene er samlet i en lov som bygger opp under redaktørrollen, og som klargjør de rettigheter og plikter som følger med denne rollen. Det at en samlet bransje i så mange år selv har etterlyst og jobbet aktivt for en egen medieansvarslov, er i seg selv et sterkt argument.

Videre mener departementet de beste grunner taler for å samle ansvarsreglene med bestemmelsene i lov om redaksjonell fridom i media, noe høringsinstansene også støtter opp om. Mediefridomslova har som formål å sikre redaksjonell uavhengighet i mediene og innebærer en delvis lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten. Loven regulerer ikke innholdet av ytringer som sådan, men har likevel nær sammenheng med spørsmålet om ansvar for ytringer ettersom den knesetter et prinsipp om at redaktøren har suveren beslutningsmyndighet over hvilke ytringer som skal formidles til offentligheten gjennom det aktuelle mediet. Den som tar en uavhengig beslutning om å fremme en ytring vil normalt også kunne holdes ansvarlig for innholdet. Motsatt kan man ikke klandres for forhold man ikke har hatt mulighet til å påvirke. Slik forutsetter for eksempel det særlige strafferettslige redaktøransvaret at redaktøren har reell og uavhengig kontroll med det redaksjonelle innholdet, jf. at straffeloven § 269 definerer redaktøren som «[d]en som treffer avgjørelse om innholdet». Dette innebærer at redaktøransvaret ikke går lengre enn redaktørens myndighet – og uavhengighet – rekker.

Når det gjelder spørsmålet om å innlemme også lov om åpenhet om eierskap i medier, er det kun Medietilsynet som går inn for dette. De øvrige høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet går imot. Selv om formålet med disse reglene grunnleggende sett også er å sikre medienes uavhengighet og tilrettelegge for en åpen og opplyst debatt, anser departementet at dette først og fremst er et spørsmål om hensiktmessighet og ryddig lovstruktur. Departementet ser ikke grunn til å gjennomføre en slik endring mot bransjens ønsker.

### Særlig om forholdet til kildevernet

Stortinget ba i anmodningsvedtaket av 17. januar 2017 om en samlet gjennomgang av blant annet redaktøransvaret, kildevernets beskyttelse og adgangen til å etterforske medienes kilder, jf. punkt 2.3 ovenfor. Selv om Stortingets vedtak har blitt fulgt opp i to ulike lovprosesser, har det skjedd i samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Det foreliggende lovforslaget er sett i sammenheng med forslagene i høringsnotatet om endringer i kildevernreglene i straffeprosessloven og tvisteloven. Blant annet er hensynet til kildevernet vektlagt i drøftelsen av ansvarsmodell for det strafferettslige og erstatningsrettslige redaktøransvaret, jf. punkt. 13.5.2 og 14.5.

Muligheten for å overføre reglene om kildevern til en eventuell ny medieansvarslov ble omtalt i Kulturdepartementets høringsnotat. Dette ble ansett som uaktuelt, blant annet med henvisning til at kildevernreglene er en del av et bredere sett med bevisregler i prosesslovene. Reglene kan dessuten påberopes også av andre aktører enn de som arbeider for redaktørstyrte journalistiske medier, jf. for eksempel Høyesteretts kjennelse i Rt. 2015 side 1286 (Rolfsen-saken). Høringen har ikke gitt grunnlag for å endre denne vurderingen.

Derimot var det bred støtte i høringen til å utrede en lovfestet taushetsplikt i tilfeller hvor kilden er lovet anonymitet. En slik bestemmelse i en medieansvarslov kan etter departementets vurdering utfylle og bygge opp under det formelle kildevernet i prosesslovene. Samtidig reiser det en rekke rettslige spørsmål knyttet til hvordan plikten konkret skal utformes og avgrenses. Departementet vil utrede spørsmålet videre i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

### Oppsummering

Kulturdepartementet mener de beste grunner taler for å samle relevante særregler i en ny teknologinøytral lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier. En slik lov vil «legge til rette for at det eksisterer et institusjonelt grunnlag for offentlig meningsutveksling», jf. Ytringsfrihetskommisjonens vurderinger gjengitt ovenfor i punkt 6.5.2. I loven samles bestemmelser fra mediefridomslova, straffeloven og skadeserstatningsloven, og det foreslås også enkelte nye lovregler.

# Formål

## Gjeldende rett

Ifølge mediefridomslova § 1 er lovens formål å «sikre redaksjonell fridom i media». I de spesielle merknadene til bestemmelsen, i Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) pkt. 10, presiseres det at:

«Føremålet heng saman med at redaksjonell fridom er ein føresetnad for den rolla media har som informasjonskjelder og arenaer for meiningsdanning og samfunnsdebatt, …»

De særlige ansvarsreglene i straffeloven og skadeserstatningsloven er ikke knyttet opp mot noen formålsbestemmelse. I lys av lovhistorikken, kan det likevel legges til grunn at disse reglene grunnleggende sett har som felles formål å beskytte og legge til rette for pressens demokratiske funksjon, jf. punkt 6.5.2.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Flertallet gikk ikke inn for en medieansvarslov, og så derfor heller ikke nærmere på hva formålet for en eventuell slik lov kunne være. Mindretallet, som mente det var naturlig å bygge ut mediefridomslova til en «lov om frihet og ansvar i redaktørstyrte medier», foreslo følgende formålsparagraf:

§ 1 Formål

Formålet med loven er å sikre redaksjonell frihet i redaktørstyrte medier, samt å regulere ansvarsforhold i disse mediene på en måte som ivaretar overordnede hensyn til ytringsfriheten og til en opplyst offentlig samtale i henhold til Grunnlovens § 100 og menneskerettsloven.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at både ansvarsregler og regler om redaksjonell uavhengighet bygger opp under de redaktørstyrte journalistiske medienes posisjon i infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger. Formålsbestemmelsen bør derfor gjenspeile at loven skal bidra til å oppfylle infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Forslaget lød:

§ 1 Formål

Loven skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og etablere klare ansvarsforhold for innhold som blir publisert i redaktørstyrte journalistiske medier.

## Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Fagpressen, Mediebedriftenes Landsforening, NRK og Spekter støtter departementets forslag til formålsbestemmelse. Flere av høringsinstansene kommenterer særlig at det er positivt at bestemmelsen kobles til infrastrukturkravet i Grunnloven. For eksempel uttaler Norsk Redaktørforening:

«Vi mener utkastet til formålsparagraf er godt. Det innebærer en operasjonalisering av Grunnlovens § 100. Ved å ta inn kjernen i det såkalte infrastrukturkravet fra paragrafens sjette ledd, får loven en formulering som viser at man tar Grunnloven på alvor, samtidig som det etableres en viktig referanse og henvisning når andre deler av loven skal tolkes og forstås.»

## Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er lovregler om redaksjonell uavhengighet og plassering av rettslig ansvar for medieinnhold et sentralt element i oppfyllelsen av myndighetenes overordnede ansvar for å sikre reell ytringsfrihet og oppbygging av et offentlig rom, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Lovens formål bør derfor også knyttes tydelig og uttrykkelig opp mot dette ansvaret.

En slik formålsbestemmelse vil bidra til å understreke at regler som tidligere var plassert i ulike lovverk har et felles underliggende mål, og gi viktig veiledning for tolkningen av bestemmelsene. Særlig vil lovformålet være sentralt i tolkningen av lovens virkeområde, som er foreslått basert på skjønnsmessige kriterier som må utvikles og klargjøres i praksis. Lovformålet vil også kunne gi veiledning ved framtidige vurderinger av behovet for endringer i regelverket.

Det har ikke kommet fram noen synspunkter under høringen som tilsier at departementets forslag til formålsbestemmelse bør endres, og forslaget opprettholdes som § 1.

# Virkeområde

## Gjeldende rett

Gjeldende ansvarsregler på mediefeltet har ulikt virkeområde. Noen regler er begrenset til å gjelde de tradisjonelle massemediene trykt skrift og kringkasting. Dette gjelder for eksempel det strafferettslige redaktørsansvaret i straffeloven § 269. Andre bestemmelser har tilsynelatende en mer teknologinøytral utforming, for eksempel reglene om ansvarsfritak for medienes tekniske medvirkere og identifikasjonsansvaret for eier og utgiver i skadeserstatningsloven § 3-6 andre og tredje ledd. Som det vil framgå nedenfor, har likevel disse og andre regler et noe uklart virkeområde. Spørsmålet kompliseres av at lovgivningen ikke bruker en ensartet terminologi, jf. punkt 6.1.

Mediefridomslovas virkeområde er avgrenset i § 2. Første ledd nr. 1 omfatter periodiske trykte medier. Dagsaviser og andre periodiske publikasjoner omfattes dersom de driver «journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt». Kriteriet skal forstås vidt, og omfatter mer enn den brede, allmenne nyhetsformidlingen. Store deler av fag- og ukepressen omfattes også. Etter § 2 første ledd nr. 2 omfatter loven alle kringkastere. Det vil være de aktørene som faller inn under definisjonen av kringkasting i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav a, i praksis radio- og fjernsynsforetak. Etter § 2 første ledd nr. 3 omfattes de elektroniske massemediene som har «tilsvarande føremål og funksjon som medium nemnde under nr. 1 og 2». Forarbeidene knytter drøftelsen an til nyhetsformidling, men det samme må antas å gjelde for formidling av aktualiteter og samfunnsdebatt. Det må være tale om en tjeneste som oppdateres med jevne mellomrom, og det må være en tjeneste som redigeres, jf. Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) punkt 10.

For alle medier oppstilles det i § 2 andre ledd en negativ avgrensning. Medier som «har som hovudføremål å drive med reklame eller marknadsføring, eller som hovudsakleg er retta mot medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap» omfattes ikke av loven. Det er hensynene bak reguleringen som taler imot å pålegge organisasjonsblad og andre, som har som formål å være mer eller mindre direkte talerør for sine eiere (organisasjonen), å etablere en uavhengig og kritisk redaktørfunksjon, jf. Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) punkt 6.2.3. Den negative avgrensningen i § 2 andre ledd innebærer dermed at virkeområdet for mediefridomslova i dag ikke går like langt som det strafferettslige redaktøransvaret, jf. punkt 13.1.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Flertallet pekte generelt på at medieutviklingen har gjort det vanskelig å definere hva som er et massemedium, og at avgrensnings- og definisjonsproblemer byr på store utfordringer når det gjelder de særlige ansvarsreglene. Særlig problematiserte flertallet de avgrensningsproblemene som ville oppstå i forsøket på å utvide det strafferettslige redaktøransvaret til å omfatte elektroniske medier. Flertallet viste for eksempel til at dersom man skulle avgrense ansvaret mot nettpublikasjoner som ikke var «periodiske», ville man måtte bygge på kunstige kriterier som vanskelig lot seg praktisere. Flertallet mente også det ville innebære en rettspolitisk uheldig forskjellbehandling å begrense rekkevidden av redaktøransvaret til slike medier som etter mediefridomslova skal ha redaktør. Flertallet viste til at denne loven har en annen begrunnelse enn regler om straffansvar. I og med at flertallet ikke anbefalte en egen medieansvarslov, drøftet det heller ikke konkrete kriterier for avgrensning av en slik lov.

Mindretallet mente at mediene som bør omfattes av de særlige ansvarsreglene er de samme som omfattes av mediefridomslova. Mindretallet foreslo derfor å videreføre virkeområdebestemmelsen i mediefridomslova § 2 i den nye loven. Mindretallet viste til lovgiveruttalelser om at mediefridomslova er ment å være teknologinøytral i den forstand at den omfatter alle journalistiske medier, uansett plattform, når de framstår som profesjonelle journalistiske medier med nyhets- og aktualitetsstoff og debatt. Mindretallet mente videre at et virkemiddel for å avklare tvilstilfeller om lovens virkeområde kunne være å etablere et register der medievirksomheter som ønsket å arbeide under loven selv meldte seg inn. Mindretallet pekte likevel på at en slik ordning kan reise nye avgrensningsproblemer, og konkluderte ikke endelig i spørsmålet.

## Høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at lovens virkeområde bør omfatte redaktørstyrte journalistiske medier på alle plattformer. Departementet viste til at de hensynene som begrunner reglene er knyttet til redaktørens funksjon i disse mediene og ikke til konkrete distribusjonsteknologier. Departementet la videre til grunn at kriteriene i mediefridomslova § 2 i hovedsak treffer de mediene som har den demokratiske funksjonen som reglene om redaksjonell uavhengighet og de ulike ansvarsreglene har til hensikt å bygge opp under. Departementet så likevel flere argumenter som talte mot å videreføre bestemmelsen uendret. Blant annet viste departementet til at selv om mediefridomslova er ment å være teknologinøytral, er ordlyden i bestemmelsen basert på den tradisjonelle sektorinndelingen på feltet. Det vil være lite framtidsrettet å ta utgangspunkt i analoge medieteknologier for å regulere de digitale mediene. Departementet foreslo derfor avgrensningskriterier basert på mediets formål og funksjon, utformet på en måte som vil være mer teknologinøytral og robust overfor teknologiske og andre endringer på sektoren enn mediefridomslova § 2.

I forslagets første ledd var det angitt tre kriterier som alle må være oppfylt for at et medium skal falle inn under loven. Departementet gikk ikke inn for å definere kriteriene nærmere i lovteksten, og understreket at det bør være opp til domstolene å trekke opp de nærmere grensene i praksis. I forslagets andre ledd var det også gitt en negativ avgrensning mot reklamemedier og organisasjonsmedier rettet mot bestemte målgrupper, tilsvarende mediefridomslova § 2 andre ledd.

Departementet drøftet behovet for å etablere en registreringsordning som vilkår for å omfattes av loven, men konkluderte med at det ut fra prinsipielle og praktiske grunner ikke bør stilles noe slikt krav. Departementet ba likevel om bransjens synspunkter på spørsmålet. Under alle omstendigheter mente departementet at en eventuell registreringsordning bør administreres av bransjen selv og ikke av offentlige myndigheter. Det ble for øvrig ikke foreslått noen regulering av lovens geografiske virkeområde. Forslaget til bestemmelse lød:

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten.

Loven gjelder ikke for medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring, eller som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap

## Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som kommenterer spørsmålet om lovens virkeområde støtter en teknologinøytral avgrensning av loven, og at det tas utgangspunkt i mediefridomslovas virkeområde. Norsk Redaktørforening, Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Presseforbund uttaler at de er tilfreds med at departementet forslår en formulering som er mer framtidsrettet og teknologinøytral enn virkeområdebestemmelsen i mediefridomslova.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Medietilsynet og Høgskolen i Volda støtter uttrykkelig departementets vurdering om at virkeområdebestemmelsen må åpne for en viss grad av skjønn, slik at den blir tilstrekkelig fleksibel til å tilpasses utviklingen på området. Samtidig er det flere av høringsinstansene som ønsker justeringer i de konkrete kriteriene og/eller en presisering av tolkningen i forarbeidene.

Alle høringsinstansene som uttaler seg om det, mener likevel at forslaget setter for snevre rammer for hvilke medier som omfattes av loven. NIM har gjort seg følgende overordnede betraktninger:

«NIM har forståelse for at virkeområdet må avgrenses og for at dette kan være en krevende øvelse hvor ulike hensyn spiller inn. Av hensyn til den teknologiske utviklingen ønsker NIM å understreke at man må være bevisst på at lovens ordlyd ikke gjør virkeområdet for snevert og for lite fremtidsrettet. Dette gjelder særlig utviklingen på medieområdet – hvor nye aktører kommer til og hvor de tidligere skillelinjene mellom «avis» og «ikke-avis» viskes ut (for eksempel nettavis vs. nyhetsportal vs. nyhetsblogg).»

Fagpressen, LO, Mediebedriftenes Landsforening, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, NIM og Norsk Redaktørforening er opptatt av at det klart må framgå at fagpressen og organisasjons- og foreningsmedier er omfattet av loven. De peker på at lovforslagets negative avgrensning overfor organisasjonsmedier i § 2 andre ledd er problematisk i så måte. Flere viser til at bestemmelsen i mediefridomslova har skapt uklarhet og en rekke tvistesaker for å avklare om et fagmedium har et tilstrekkelig åpent nedslagsfelt til å omfattes av loven. Fagpressen uttaler om dette:

«Fagpressen er i dag omfattet av mediefridomslova. Leser man bare § 2 Virkeområde i mediefridomslova, framstår det som om norsk fagpresse ikke omfattes av loven. Man må til forarbeidene i Ot.prp. 19 (2007–2008) for å finne teksten som beskriver den klare intensjonen om at fagmediejournalistikken er definert inn under lovens virkeområde. Dette skaper unødvendige uklarheter og misforståelser, jfr. beskrivelse i høringssvaret fra Norsk Journalistlag. Fagpressen anbefaler sterkt at når det nå lages en ny og samlet medieansvarslov, bør lovgiver benytte anledningen til å forenkle teksten i §2 Virkeområde. Man oppnår da at den tilsynelatende motsetningen mellom lovteksten og forarbeidene fjernes. Det vil ikke få noen substansiell endring for Fagpressen, men det vil bidra til å fjerne unødvendig utydelighet og det som kan oppleves som gråsone.»

NTNU frykter også at publikasjoner som Universitetsavisa kan komme til å falle utenfor lovens virkeområde:

«For NTNU fremstår den foreslåtte avgrensingen i § 2 som ganske stram når den kan leses slik: «Loven gjelder ikke for medier som hovedsakelig er rettet mot… tilsatte i bestemte organisasjoner». Lovteksten kan leses slik at Universitetsavisa plasseres i en gråsone, at det er en vurderingssak om den i medieansvarslovens forstand driver med journalistsikk eller ikke.

Universitetsavisa er ikke noe unikt eksempel i denne sammenheng. Det samme kan gjelde for andre journalistiske medier som utgis av institusjoner, fagforeninger, bransjeforeninger eller interesseorganisasjoner. Tekstene i lovforslaget kan leses som om det er lagt til grunn en litt snever oppfatning om at det normalt er ordinære kommersielle mediebedrifter som gir ut journalistiske medier, og at andre som driver med dette ikke har samme journalistiske grunnlag.»

Medietilsynet, Norsk Journalistlag og NRK støtter konklusjonen om å ikke innføre en registreringsordning eller et «utgiverbevis». Medietilsynet uttaler om dette:

«Ettersom det ikke kan være noen reell prøving av om mediet faller inn under lovens virkeområde og heller ikke knyttes administrative sanksjoner til manglende registrering, vil registeret trolig ikke kunne gi et fullstendig bilde av de redigerte mediene i Norge. Myndighetene risikerer på denne bakgrunn at registeret gir liten veiledning for mediebrukere, bransje og rettsanvendere.»

## Departementets vurdering

### Innledning

Høringen gir i all hovedsak støtte til departementets forslag til en teknologinøytral virkeområdebestemmelse hvor mediets formål og funksjon er avgjørende, basert på virkeområdebestemmelsen i mediefridomslova. Som Medieansvarsutvalget slo fast er det krevende å definere redaktørstyrte journalistiske medier når distribusjonsteknologi ikke lenger kan benyttes som avgrensningsmetode. Utfordringen ligger i å gi en bestemmelse som gir god nok veiledning og forutsigbarhet, uten samtidig å gjøre loven for lite fleksibel og tilpasningsdyktig i møte med den raske utviklingen på feltet. En avgrensning basert på mediets formål og funksjon vil nødvendigvis bli skjønnsbasert, hvor avklaringer vil måtte skje i praksis. Samtidig er det viktig at de vurderingskriteriene som inngår i bestemmelsen gir en rimelig grad av forutsigbarhet for de mediene som må forholde seg til regelverket.

Det at redaktører som omfattes av loven skal kunne ilegges et særlig straffansvar, stiller særlige krav til utformingen av bestemmelsen. Verken lovprinsippet på strafferettens område eller lovkravet som følger av EMK artikkel 10 nr. 2 er imidlertid til hinder for at det kan brukes skjønnsmessige begreper. Departementet viser til uttalelser fra både Høyesterett og EMD om at det kan være nødvendig at rettsregler, for å kunne tilpasses samfunnsutviklingen, inneholder vage uttrykk hvor grenser kan trekkes opp i praksis, jf. Rt. 2009 side 780 avsnitt 21. På mediefeltet, hvor tjenestene er i rask endring og utvikling, vil det ikke være mulig å fastsette i lovtekst nøyaktig hvilke medier som omfattes. Dette er heller ikke ønskelig, fordi en for rigid avgrensning kan virke hemmende på utviklingen av nye tjenester. Det er derfor domstolene som vil måtte trekke opp de nærmere grensene i konkrete saker, basert på alminnelige tolkningsprinsipper hvor lovformålet og forarbeidene til loven står sentralt. Norges institusjon for menneskerettigheter har i sin høringsuttalelse sluttet seg til departementets vurdering på dette punktet.

### Saklig virkeområde

Selv om det er bred støtte til departementets forslag på generelt grunnlag, er det flere av høringsinstansene som har advart mot at forslaget etter ordlyden kan gi loven et for snevert virkeområde. Departementet har forståelse for bekymringen. Særlig i et framtidsperpektiv er det viktig å gi bestemmelsen en utforming som er robust og dynamisk, for å kunne romme nye medier med samme formål og funksjon som dagens redaktørstyrte journalistiske medier. Høringsinstansene har fremmet ulike forslag til formuleringer som kan bøte på dette, som departementet vil gjennomgå i det følgende.

Norsk Redaktørforening og TV 2 ønsker en presisering av at mediet ikke nødvendigvis må drive med både «produksjon og formidling», og går derfor inn for å erstatte «og» med «eller» i lovteksten. De viser til at det er en rekke produksjonsselskaper innenfor film og TV som åpenbart driver journalistisk produksjon og hvor redaktørene kvalifiserer for medlemsskap i Redaktørforeningen. Departementet viser til at begrepet «formidling» i § 2 i lovutkastet ikke ble særskilt kommentert i høringsnotatet. Det er heller ikke nærmere forklart i forarbeidene til mediefridomslova, som forslaget bygger på. Departementet legger likevel til grunn at formålet med begrepet, slik det har vært benyttet i mediefridomslova, har vært å avgrense lovens virkeområde til siste omsetningsledd, dvs. aktører som driver publisering til lesere, lyttere og seere. Meningen har derimot ikke vært å kreve at mediet selv står for distribusjonen av innholdet, enten det er tale om trykkeri og avisbudnett, kringkastingsnett eller bredbånd.

Behovet for å utpeke en redaktør med et særlig straffansvar og uavhengighet oppstår først og fremst når innholdet gjøres tilgjengelig for allmennheten. Et viktig mål med en medieansvarslov vil være å sikre at borgerne har tilgang til et troverdig, uavhengig medietilbud av høy kvalitet. Det skjerpede straffansvaret for redaktøren gir borgerne et klart ansvarspunkt for det som publiseres og redaktørene et insentiv til effektiv kontroll og ledelse. Uavhengigheten sikrer at man kan ha tillit til det som formidles og innsikt i hvem og hvilke interesser som står bak. Departementet ser derfor ikke grunn til at innholdsleverandører eller aktører som bare omsetter til andre mediekanaler eller lignende, for eksempel nyhetsbyråer, produksjonsselskaper osv, skal være omfattet av loven. Dette gjelder selv om disse skulle kvalifisere for medlemsskap i Norsk Redaktørforening. Departementet mener derfor at produksjon og formidling fortsatt bør opprettholdes som kumulative vilkår. Departementet ser imidlertid at begrepet «publisering» kan være mer dekkende og presist enn «formidling», og det vil også korrespondere bedre med øvrig språkbruk i loven. Kulturdepartementet foreslår derfor en endring i bestemmelsen på dette punktet.

Videre foreslår Fagpressen, Medietilsynet, Mediebedriftenes Landsforening, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Journalistlag og Norsk Presseforbund å erstatte «og» med «eller» i uttrykket «nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt». NRK støtter også dette, men foreslår primært å tilføye «… eller annet innhold av allmenn interesse» for å «tydeliggjøre at den (loven) omfatter medier som publiserer samfunnsrelevant innhold – med andre ord innhold som gjør at borgerne kan bli informert om det samfunnet vi lever i». NRK viser til at «allmenn interesse» i rettspraksis ofte blir brukt for å karakterisere informasjon som har et særskilt vern etter ytringsfriheten. I samme retning går Norsk Redaktørforening, som foreslår å legge til uttrykket «aktuell eller allmenn interesse».

Departementet ser at høringsnotatet har skapt en usikkerhet om hva som ligger i kriteriet «nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt». De retningslinjene for tolkningen som ble gitt i høringsnotatet, samsvarer ikke fullt ut med ordlyden i lovforslaget eller tidligere tolkningsuttalelser i forarbeidene til mediefridomslova, som forslaget bygger på. Vilkåret skal ikke forstås slik at et medium må tilby både nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt for å være omfattet av loven. Ut fra en vurdering av hva som er lovens formål, er det for eksempel åpenbart at nyhetstjenester uten debattstoff må være omfattet. Det kan muligens være større grunn til å stille spørsmål ved om rene debattfora bør omfattes. I og med at det kreves at mediet «driver… journalistisk produksjon» av slikt innhold, vil det uansett ikke være tale om å omfatte rent brukergenererte debattfora. Derimot kan redaksjonelt styrte debattfora, der både journalister og brukere publiserer debattstoff, omfattes. Flere nettmedier driver i dag slike debattfora som mer eller mindre separate tjenester.

Departementet mener NRKs forslag om å tilføye «eller annet innhold av allmenn interesse» kan bidra til å tydeliggjøre meningsinnholdet i bestemmelsen. En slik tilføyelse kan også fungere som en sikkerhetsventil som kan forhindre at avgrensningen av lovens virkeområde blir for snever. Formuleringen «nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt» vil da framstå som typeeksempler på innhold av allmenn interesse. Departementet viser til at begrepet allmenn interesse («public interest») er et godt innarbeidet begrep i høyesterettspraksis og i EMDs praksis knyttet til medier som nyter et særskilt vern under EMK artikkel 10. En slik endring gjør det også unødvendig å oppstille noe eget krav i bestemmelsen om at mediet må nå ut «til allmennheten», slik det var formulert i høringsforslaget. Dette må sies å følge av at innholdet har «allmenn interesse», og i kravet om at at mediet driver «publisering».

Når det gjelder vilkåret om at den journalistiske produksjonen og formidlingen må skje «regelmessig», etterlyser Høgskulen i Volda en avklaring av hva som nærmere ligger i kravet. Høgskulen i Volda peker på at loven ikke tar «høyde for at det kan oppstå uregelmessige journalistiske eller ad.hoc-publikasjoner, knyttet til nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt». Medietilsynet støtter at det for elektroniske medier må bero på en nærmere vurdering av publiseringsfrekvens når et medium kan sies å utgis regelmessig, men påpeker at grenseoppgangen kan bli uklar og etterlyser derfor også nærmere retningslinjer i forarbeidene.

Departementet viser til at vilkåret om regelmessighet skal forstås slik at loven som utgangspunkt favner om alle medier som ikke utgjør selvstendig avsluttede produksjoner, slik som for eksempel bøker, filmer, brosjyrer o.l. Dette kriteriet gjenspeiler at det først og fremst er den løpende og aktuelle nyhets- og aktualitetsformidlingen man har ansett å ha en særlig demokratisk funksjon. Argumentasjonen har vært at medier som ikke publiseres jevnlig eller periodisk normalt heller ikke på samme måte vil kunne fungere som kilde til aktuelle hendelser og løpende politisk debatt og generell samfunnsforståelse. Enkeltstående ad.hoc-publikasjoner, som Høgskulen i Volda viser til, vil derfor ikke være omfattet av loven.

Når det gjelder nettaviser og andre elektroniske medier, vil vurderingstemaet knyttet til regelmessighet bli mer sammensatt. Som Medietilsynet peker på, kan et elektronisk medium oppdateres både ved at enkeltstående artikler endres og ved at nye artikler publiseres slik at eldre artikler eller videoer gis en mindre prominent plass på siden. Selv om løpende, dynamisk publisering er standarden på nett, er det også enkelte elektroniske tidsskrifter som utkommer etter mer fastsatte utgivelsesskjema og formater mer tilsvarende de som utgis på papir. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å oppstille noen nærmere kvantifiserbare grenser eller retningslinjer for hva som anses som regelmessig oppdatering. Departementet viser her til Medietilsynet høringsuttalelse, som påpeker at tilsvarende tallmessige oppstillinger i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier har budt på fortolkningstvil.

På bakgrunn av innspill fra høringsinstansene, opprettholder departementet ikke forslaget om å avgrense lovens virkeområde mot «medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap», tilsvarende mediefridomslova § 2. Departementet viser til bransjeorganisasjonenes erfaringer om at bestemmelsen har skapt tvil om hvilke medier som omfattes av loven. Tvilen skyldes trolig særlig at bestemmelsen må tolkes innskrenkende i lys av uttalelser i forarbeidene til mediefridomslova. Forslaget var i høringsnotatet begrunnet med at hensynene bak lovfestingen av prinsippet om redaksjonell uavhengighet taler imot å pålegge organisasjonsblad og andre, som har som formål å være mer eller mindre direkte talerør for sine eiere, å etablere en uavhengig og kritisk redaktørfunksjon. Ytringsfrihetskommisjonen viste i NOU 1999: 27 punkt 5.5.2 til at det finnes «tusenvis av foreninger som ønsker å meddele seg til en begrenset offentlighet ved periodiske publikasjoner som medlemsblad eller lignende, og for hvem en absoluttering av redaksjonell uavhengighet må være et fremmedelement fra en annen virkelighet». I forbindelse med behandlingen av ny § 100 i Grunnloven uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 270 (2003–2004) på side 68 at «hensynet til mediebedriftenes frihet kan trekke i motsatt retning, og at et forslag om lovfesting [av prinsippet om redaksjonell fridom] bør gis en utforming – som så langt det er mulig – tar høyde for de hensynene som taler mot en lovregulering».

Det gjelder ikke noen tilsvarende begrensning i hvilke medier som omfattes av det strafferettslige redaktøransvaret. Selv om det følger av forarbeidene til mediefridomslova at også fagpressepublikasjoner er omfattet så lenge de har en ambisjon om å nå ut over en rent lukket krets, er situasjonen derfor at det særlige rettslige ansvaret for innholdet ikke korresponderer fullt ut med redaktørens redaksjonelle uavhengighet fra eier eller utgiver. Ytringsfrihetskommisjonens argumenter er fremdeles relevante, men departementet ser etter en fornyet vurdering at det ikke er behov for å avgrense loven negativt fordi vilkårene som positivt angir lovens virkeområde langt på vei ivaretar de samme hensynene. Tolket i lys av lovens formål, er det ikke naturlig å si at foreningsmedier som kan karakteriseres som mer eller mindre interne fora, driver «journalistisk produksjon og formidling av innhold» som har «allmenn interesse».

For øvrig opprettholdes forslaget i andre ledd om å avgrense mot medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring. Lovens bestemmelse om virkeområde fremmes som § 2.

### Geografisk virkeområde

Lovens bestemmelser anses å være av privatrettslig og strafferettslig karakter, og gjelder derfor for Svalbard når ikke annet er fastsatt, jf. Svalbardloven § 2 første ledd. Departementets vurdering er at det ikke er grunn til å fastsette noe annet for Svalbard, da regler for redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier bør gjelde likt over alt i Norge. Derfor er det heller ikke nødvendig å ha med en egen virkeområdebestemmelse for Svalbard i medieansvarsloven.

# Definisjoner

## Gjeldende rett

Straffeloven § 270, som inneholder ulike forpliktelser ved utgivelse av trykt skrift, definerer i fjerde ledd redaktøren som den som «treffer avgjørelse om innholdet». Tilsvarende formulering er også benyttet om redaktøransvaret i straffeloven § 269 første ledd. Mediefridomslova § 3 andre ledd definerer redaktøren som «den som tek avgjerd om innhaldet i mediet eller om ein del av dette, anten han blir kalla redaktør, utgivar eller noko anna». Innholdsmessig er det derfor samsvar mellom definisjonene i straffeloven og mediefridomslova. Andre lover som regulerer rettigheter og plikter for redaktøren, slik som straffeprosessloven, tvisteloven, pliktavleveringslova og kringkastingsloven, oppstiller ikke egne legaldefinisjoner av begrepet. Det kan likevel nevnes at kringkastingsloven i § 1-1 bokstav f definerer «tjenestetilbyder/kringkaster», som «fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene».

Begrepet «utgiver» brukes flere steder i lovverket, blant annet i straffeloven § 270 og i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd, men er ikke legaldefinert. Begrepet «redaksjonelt innhold» er brukt i flere forskrifter, blant annet knyttet til pressestøtte, men er heller ikke nærmere definert. Begrepet «brukergenerert innhold» er ikke tidligere brukt i lov eller forskrift.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Flertallet foreslo som tidligere nevnt ingen medieansvarslov, og utover bestemmelser om formål og virkeområde, foreslo ikke mindretallet noe fullstendig forslag til lovtekst, bare hvilke punkter de mente burde reguleres i loven. Spørsmålet om det var behov for legaldefinisjoner i loven, ble ikke drøftet.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet legaldefinisjoner av «redaktør», «utgiver», og – under noe tvil – «redaksjonelt innhold» og «brukergenerert innhold». Departementet understreket at det særlig kan være risikabelt å forsøke å definere hva brukergenerert innhold er. Begrepet kan ha ulik betydning i ulike kontekster. Man må også ta høyde for at forståelsen av hva som er brukergenerert innhold kan endre seg i takt med medieutviklingen. Departementet viste likevel til at det av lovtekniske grunner kan være hensiktsmessig å definere både redaksjonelt innhold og brukergenerert innhold ettersom redaktørens plikter og ansvar etter lovforslaget vil avhenge av hvilken type innhold det er snakk om. Departementet ba særlig om innspill på dette punktet. Forslaget i høringsnotatet lød:

§ 3 Definisjoner

I denne lov forstås med

a) redaktør: fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette.

b) utgiver: fysisk eller juridisk person som har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet.

c) redaksjonelt innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Reklame og markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.

d) brukergenerert innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som en mediebruker har publisert i et elektronisk medium, utenfor redaktørens ledelse og kontroll.

## Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Fagpressen støtter forslaget til definisjon av «redaktør». Norsk Journalistlag uttaler at forslaget gir en god funksjonell tilnærming.

Til definisjonen av «utgiver», kommenterer Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Fagpressen og Mediebedriftenes Landsforening at det er naturlig å knytte utgiveransvaret mer tydelig til eierposisjonen, blant annet for å skille utgiverfunksjonen fra andre funksjoner i medieforetaket. Norsk Journalistlag uttaler at «det avgjørende bør være hvem som reelt utgir eller eier mediet, og som dermed disponerer for mediets økonomiske og administrative ressurser». Fagpressen støtter synspunktet.

Fagpressen, Norsk Journalistlag og NRK støtter uttrykkelig departementets forslag om å definere begrepet «redaksjonelt innhold» i loven. Norsk Redaktørforening foreslår en forenkling av bestemmelsen ved å ta bort opplistingen av type ytringer, både her og under definisjonen av brukergenerert innhold. Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening støtter dette. Forbrukertilsynet, Medietilsynet og TV 2 etterlyser en avklaring i forarbeidene av avgrensningen mot reklame og markedsføring. Forbrukertilsynet mener det er «hensiktsmessig å se hen til hvordan dette forstås i markedsføringsloven når man skal avgjøre om noe er redaksjonelt innhold eller reklame/markedsføring». TV 2 ber om en presisering av at «omtale av eller referanser til egne redaksjonelle produksjoner i egne medier skal omfattes av begrepet «redaksjonelt innhold»», og viser til at dette spørsmålet er løst ulikt i kringkastingsloven og i presseetikken. Norsk Redaktørforening stiller spørsmål ved om det er nødvendig å ha med både «reklame» og «markedsføring».

Fagpressen, Norsk Journalistlag, Aller Media/Dagbladet og NRK støtter forslaget om å gi en definisjon av «brukergenerert innhold». NRK mener definisjonen er viktig og godt formulert, og peker særlig på at den tydeliggjør at redaktørens særlige straffe- og erstatningsansvar ikke omfatter det brukergenererte innholdet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår å ta ut begrepet «elektronisk medium» fra definisjonen, og viser til at begrepet «bryter med den teknologinøytraliteten man har lagt opp til i resten av lovteksten». Aller Media/Dagbladet foreslår å erstatte opplistingen med uttrykket «i enhver form» for å gjøre bestemmelsen «noe mer bestandig».

## Departementets vurdering

Høringen gir støtte for å gi en bestemmelse med legaldefinisjoner av de sentrale begrepene i loven. Når det gjelder definisjonen av «redaktør», har det ikke kommet innspill i høringen som gir grunnlag for å endre forslaget fra høringsnotatet. Forslaget innebærer at straffeloven § 270 fjerde ledd kan oppheves.

Når det gjelder definisjonen av «utgiver», synes bransjen å være samstemt om at den bør knyttes til eierskap, og departementet kan ikke se noen ulemper ved å presisere lovteksten som foreslått. Utgiver vil etter loven dermed være fysisk eller juridisk person som «i egenskap av eier» har det økonomiske og administrative ansvar ved å utgi mediet. Endringen medfører ikke behov for andre endringer i lovforslaget.

Etter departementets vurdering er det et fornuftig innspill å ta ut opplistingen av ytringsformer, «i form av tekst, lyd, bilde eller lignende», i definisjonene av henholdvis redaksjonelt innhold i bokstav c) og brukergenerert innhold i bokstav d). Opplistingen er unødvendig og kan teoretisk bidra til å gjøre loven mindre rustet for teknologiske endringer på sektoren.

Det er også støtte i høringen til å definere «redaksjonelt innhold», jf. forslaget bokstav c). Reklame og markedsføring er også ytringer i et medium som normalt ligger under redaktørens «ledelse og kontroll». I høringsnotatet gikk departementet inn for at det særskilte redaktøransvaret ikke lenger skal gjelde for reklame og markedsføring. Dette ble gjort ved å avgrense definisjonen i bokstav c) mot slikt innhold. På bakgrunn av innspill i høringsrunden går departementet nå bort fra forslaget om å innskrenke redaktøransvaret på denne måten, jf. nærmere nedenfor i punkt 13.5.3. Det er etter dette ingen bestemmelser i lovforslaget som strengt tatt gjør det nødvendig å trekke opp et skille mellom redaksjonelt innhold og kommersielt innhold. I utgangspunktet kan derfor avgrensningen i definisjonen tas ut.

Departementet mener imidlertid at en lovbestemt definisjon av «redaksjonelt innhold» som inkluderer kommersielt innhold er uheldig. Skillet mellom redaksjonelt og kommersielt innhold står sentralt både i presseetikken og i forbrukerlovgivningen. Det er blant annet et grunnleggende prinsipp at all reklame skal merkes som reklame, herunder produktplassering og innholdsmarkedsføring. I bransjen er det ikke naturlig å inkludere reklame eller andre former for markedsføring når man snakker om «redaksjonelt innhold», eller når man sier at noe står på «redaksjonell plass». Uttrykket «redaksjonelt innhold» er dessuten benyttet i enkelte forskrifter om mediestøtte, hvor det ut fra sammenhengen er klart at reklame og markedsføring ikke skal anses som «redaksjonelt innhold». Departementet opprettholder derfor forslaget om at definisjonen av redaksjonelt innhold i § 3 bokstav c) avgrenses mot kommersielt innhold. I dagligtale brukes begrepene reklame og markedsføring om hverandre, men i lovteksten er det tilstrekkelig å benytte begrepet «markedsføring», jf. her også innspillet fra Norsk Redaktørforening. Begrepet skal forstås på samme måte som i markedsføringsloven. For øvrig innebærer departementets endrede forslag til hva redaktøransvaret skal omfatte at det ikke er behov for å gi noen nærmere føringer om sondringen mellom innholdsmarkedsføring og redaksjonelt innhold, slik flere av høringsinstansene etterlyste.

Når det gjelder forslaget til definisjon av «brukergenerert innhold», er departementet enig med Kommunal- og moderniseringsdepartementet i at det er unødvendig å vise til «elektroniske medium», jf. høringsforslaget § 3 bokstav d). Selv om det er vanskelig i dag å forestille seg brukergenerert innhold «utenfor redaktørens ledelse og kontroll» i andre medier enn de elektroniske, så bryter forslaget med den teknologinøytraliteten som loven ellers legger opp til.

For øvrig opprettholdes forslaget til definisjonsbestemmelse som § 3.

# Redaktørplikt mv.

## Gjeldende rett

### Plikt til å utpeke og oppgi navn på redaktør

Det finnes i dag flere lovbestemmelser som direkte eller indirekte pålegger bestemte medier en plikt til å utpeke en redaktør, og i tillegg også opplyse om hvem som er redaktør. Straffeloven § 270 andre ledd ilegger straffansvar for utgiver og redaktør dersom det «i et blad eller tidsskrift ikke er angitt hvem som er redaktør», eller «dersom feil person er oppgitt å være redaktør». Plikten er avgrenset til «blad eller tidsskrift», som her skal forstås som den trykte periodiske pressen. Indirekte pålegger bestemmelsen dermed en plikt til å utnevne redaktører for periodiske publikasjoner. Straffetrusselen er bot. Også den som har samtykket til å uriktig bli oppgitt som redaktør kan straffes med bot.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 429. Straffelovkommisjonen foreslo i NOU 2002: 4 punkt 10.2 side 426–427 å oppheve bestemmelsen. Kommisjonen viste til at formålet bak bestemmelsen ikke kan begrunne en straffereaksjon. Kommisjonen pekte på at det er lite tenkelig at noen skulle bli straffet for overtredelse av bestemmelsen dersom skriftet ellers har et akseptabelt innhold. Og dersom skriftets innhold gir grunnlag for sanksjoner, er det neppe grunn til å supplere sanksjonene med en straff for at redaktørens navn ikke var oppgitt. Da komisjonens utredning var på høring, var det flere av høringsinstansene som pekte på at bestemmelsen må ses i sammenheng med redaktørplikten og at den ville høre hjemme i en framtidig medieansvarslov. Justisdepartementet gikk på denne bakgrunn inn for å videreføre bestemmelsen, men slik at fengselsstraff ble fjernet som straffalternativ, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.13.3 side 156.

På kringkastingsområdet finnes det også ulike lovbestemmelser hvor en plikt til å utnevne redaktør framgår mer eller mindre eksplisitt, jf. kringkastingsloven § 6-3 og kringkastingsforskriften § 7-8. Disse pliktnormene er ikke straffesanksjonert, men kan håndheves av Medietilsynet som tilsynsorgan og overtredelse kan medføre en formell advarsel som eneste sanksjonsmulighet, jf. kringkastingsloven § 10-2.

Med ikrafttredelsen av mediefridomslova i 2009 fikk man et generelt uttrykk for redaktørplikten ved at det i lovens § 3 er fastsatt at alle medier som omfattes av loven skal ha en redaktør. Som det framgår av drøftelsen under punkt 11 har denne bestemmelsen likevel et noe annet formål enn straffeloven § 270 andre ledd.

### Plikt til å oppgi kontaktinformasjon til mediet

Kringkastingsloven fastsetter i § 2-16 en forpliktelse for tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester til å «sørge for at seerne på en enkel og direkte måte» har tilgang til opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte kontakt med tjenesteyteren/kringkasteren. Bestemmelsen er en gjennomføring av EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) artikkel 5 og kom inn i loven i 2012. Det framgår av direktivets fortale at bakgrunnen for identifikasjonsreglene er de audiovisuelle medietjenestenes betydning for meningsdannelsen i samfunnet og at seerne derfor bør kunne identifisere hvem som er ansvarlig for innholdet i tjenesten. Det er altså seernes behov for å vite hvem som er ansvarlig for en tjeneste som legitimerer reglene om identifikasjonsplikt, jf. Prop. 9 L (2012–2013) punkt 7.1.1. En noenlunde tilsvarende bestemmelse om tjenesteyterens opplysningsplikt finnes for informasjonssamfunnstjenester etter ehandelsloven § 8, som blant annet vil kunne gjelde for nettaviser.

### Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested

Straffeloven § 270 første ledd slår fast at «[d]en som står for trykkingen av et skrift, og som unnlater å oppgi foretaksnavn og trykkested, straffes med bot». På samme måte straffes den som gir uriktig informasjon om disse forholdene, jf. bestemmelsens andre punktum. Pliktsubjektet her er altså ikke redaktøren, men den som har ansvaret for trykkingen, det vil si trykkeriets eier eller daglige leder (i andre punktum referert til som «en trykker»). Unnlatelse av å overholde plikten straffes med bot. Bestemmelsen er ikke en særregel for de redaktørstyrte journalistiske massemediene, men har historisk sett likevel blitt sett i sammenheng med regler for pressen i straffeloven. En slik regel kan gjøre det enklere å finne fram til utgiver og redaktør av et medium.

Plikten er knyttet til trykking av ethvert «trykt skrift». «Trykt skrift» må her forstås på samme måte som i § 269, og kan ikke tolkes utvidende til å omfatte elektronisk publisering, jf. nedenfor i punkt 13.1. I motsetning til redaktøransvaret og plikten til å angi redaktør i § 270 andre ledd, er bestemmelsen likevel ikke begrenset til periodiske publikasjoner (pressen). Derfor kan straffebestemmelsen også for eksempel ramme den som står for trykkingen av en bok. I tredje punktum er det gjort visse unntak knyttet til trykking av «stemmesedler, prisangivelser, formularer og lignende».

Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve bestemmelsen, med samme begrunnelse som forslaget om å oppheve plikten til å angi hvem som er redaktør, jf. punkt 10.1.1. Justisdepartementet gikk likevel inn for å videreføre bestemmelsen idet straffebudet ble ansett å være et «naturlig supplement» til åndsverkloven 1961 § 52 hvor det framgikk at «trykte verk skal være påført opplagsnummer, trykkeri, trykkested og trykkeår», jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.13.3.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget gikk ikke konkret inn på spørsmålet om hvordan redaktørfunksjonen bør defineres og forankres i lovverket. Utvalget vurderte verken den straffesanksjonerte plikten til å opplyse om hvem som er redaktør i periodiske publikasjoner, eller plikten som påhviler trykkeren av et skrift om å gi opplysninger om foretaksnavn og trykkested.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse som pålegger eier eller utgiver av et medium som omfattes av loven en plikt til å utpeke redaktør for mediet. Departementet viste til at bestemmelsen viderefører mediefridomslova § 3 første ledd, men slik at pliktsubjektene angis mer eksplisitt enn i gjeldende lov. Departementet gikk ikke inn for at manglende etterlevelse av plikten skal kunne sanksjoneres.

Videre foreslo departementet en ny bestemmelse i medieansvarsloven som pålegger redaktører for alle medier som omfattes av loven en plikt til å opplyse i mediet hvem som er redaktør. Bestemmelsen erstatter straffeloven § 270 andre ledd, som derfor ble foreslått opphevet. Departementet foreslo også å innføre en ny plikt for redaktøren til å sørge for at mediebrukerne har tilgang til kontaktinformasjon til mediet. Departementet vurderte i tilknytning til dette behovet for å pålegge redaktøren å opplyse også om hvem som er utgiver og eier av mediet, men kom til at dette er tilstrekkelig ivaretatt gjennom lov om åpenhet om eierskap i medier. Departementet ba likevel om høringsinstansenes synspunkter.

Departementet gikk ikke inn for å knytte lovbestemte sanksjoner til overtredelse av bestemmelsene. Departementet foreslo likevel en forskriftshjemmel om håndheving og tilsyn for det tilfelle at manglende etterlevelse av plikten til å opplyse hvem som er redaktør og gi kontaktinformasjon til mediet skulle vise seg å bli et framtidig problem.

I høringsnotatet ba departementet også om synspunkter på behovet for å opprettholde straffeloven § 270 første ledd, som pålegger den som står for trykkingen av et skrift en plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested. Departementet viste til at forslaget til ny medieansvarslov i utgangspunktet ikke gjør det nødvendig å endre bestemmelsen, men at det likevel var naturlig å vurdere spørsmålet ettersom bestemmelsen har nær sammenheng med ansvarsreglene.

Departementets forslag lød slik:

§ 4 Plikt til å utpeke redaktør

Utgiver eller eier av et medium som er omfattet av loven plikter å utpeke en redaktør for mediet.

§ 5 Opplysningsplikt

Redaktøren skal sørge for at det er tydelig opplyst i mediet hvem som er redaktør.

Redaktøren skal sørge for at mediebrukerne på en enkel og tydelig måte har tilgang til kontaktopplysninger til mediet.

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten.

## Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Fagpressen uttrykker støtte til forslaget om å videreføre mediefridomslovas bestemmelse om redaktørplikt i den nye loven. De støtter også forslaget om en bestemmelse som pålegger redaktøren en plikt til å tydelig opplyse i mediet om hvem som er redaktør og til å gi kontaktopplysninger til mediet.

Norsk Journalistlag peker på at det er viktig å opprettholde plikten til å utpeke en redaktør ettersom det «tydeliggjør, både overfor redaktøren selv, journalistene, eierne, kildene, myndighetene og allmennheten, hvem som er tildelt redaktørrollen». Høringsinstansene som uttaler seg slutter seg også til departementets vurdering om at manglende etterlevelse av plikten ikke bør sanksjoneres.

Når det gjelder plikten til å opplyse i mediet hvem som er redaktør, peker Medietilsynet blant annet på at «hensynet til kritisk medieforståelse i befolkningen tilsier at det er viktig å vite hvem som er avsender av et budskap for å kunne vurdere budskapets relevans, tillit og verdi for egen meningsdannelse». Videre viser Medietilsynet til EU-kommisjonens arbeid mot spredning av «falske nyheter» og desinformasjon og til at en plikt til å opplyse om hvem som er redaktør «vil støtte opp om EU-kommisjonens initiativ om åpenhet og transparens omkring medieinnhold». Norsk Presseforbund peker på at bestemmelsen har «naturlig sammenheng med redaktørstyrte mediers troverdighet i samfunnet, og mulighet for samfunnet til å kunne kontrollere at redaktøren følger de kravene som blant annet stilles i Vær Varsom-plakaten punkt 2.2».

Til spørsmålet om det i medieansvarsloven bør stilles krav om at også eier og utgiver identifiseres i mediet, uttaler TV 2 at det ikke er behov for å innføre ytterligere regulering av en opplysningsplikt, og at det uansett ikke bør kreves at opplysningene gis i selve mediepublikasjonen. Medietilsynet mener også at dette er tilstrekkelig regulert gjennom lov om åpenhet om eierskap i medier. Medietilsynet støtter ellers departementet i at kringkastingsloven § 2-16 ikke kan oppheves, blant annet fordi virkeområdet for den nye medieansvarsloven vil være snevrere enn virkeområdet til AMT-direktivet artikkel 5, som § 2-16 gjennomfører. Denne bestemmelsen er også mer spesifikk med hensyn til hvilke opplysninger som skal publiseres.

Norsk Redaktørforening, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Presseforbund, og Riksadvokaten går inn for å oppheve straffeloven § 270 første ledd. Disse høringsinstansene mener det ikke lenger er behov for å ha en straffesanksjonert plikt til å opplyse om hvem som står for trykkingen av et skrift.

## Departementets vurdering

### Redaktørplikt

Høringen gir bred oppslutning til forslaget om å lovfeste en redaktørplikt som viderefører gjeldende bestemmelse i mediefridomslova § 3. Hovedpoenget med en redaktørplikt er ikke å sikre at noen faktisk redigerer. Dette vil følge som en praktisk nødvendighet i alle medier hvor kapasiteten for publisering av redaksjonelt innhold på en eller annen måte er begrenset. Poenget med å konkret utpeke en redaktør er snarere å sikre at det er tydelig markert – både overfor redaktøren selv, øvrige ansatte, selskapsledelsen, eierne, kildene, publikum, politiet og rettsvesenet – hvem som er tildelt denne funksjonen.

Denne markeringen sikrer at redaktøren selv er bevisst på, og tar et personlig ansvar for, innholdet i det som publiseres. Dette legger til rette for at virksomheten overholder gjeldende lovgivning, etiske regler og publisistiske prinsipper. Videre sikrer det både krenkede enkeltpersoner, politiet og rettsvesenet et klart ansvarspunkt. Et klart ansvarspunkt er særlig viktig i tilfeller hvor noen opplever at det har blitt framsatt uriktige faktiske opplysninger eller mener seg krenket av innhold publisert i mediene, og ønsker å holde noen ansvarlig.

Høringen gir også støtte til departementets vurdering om at det ikke er behov for å lovregulere sanksjon eller håndheving av selve plikten til å utpeke redaktør. Departementet viser til at begrepet «redaktør» er funksjonelt definert, jf. ovenfor i punkt 9.5. Med andre ord vil en redaksjon ha én eller flere «redaktører» uavhengig av om plikten til å uttrykkelig utpeke en slik funksjon er overholdt. Dermed ser ikke departementet noen stor risiko for at det særlige strafferettslige eller erstatningsrettslige redaktøransvaret kan omgås ved å unnlate å overholde en lovfestet «redaktørplikt». Departementet legger ellers til grunn at spørsmålet stort sett vil aktualiseres som et bevisspørsmål i saker om overtredelse av bestemmelser som setter grenser for ytringsfriheten. Gjeldende bestemmelse i mediefridomslova § 3 er heller ikke sanksjonert. Departementet ser heller ikke behov for å gi en hjemmel til å gi nærmere regler om tilsyn og håndheving i forskrift.

### Plikt til å oppgi navn på redaktør og kontaktopplysninger

Høringsinstansene gir også tilslutning til forslaget om å lovfeste en plikt til å opplyse om hvem som er redaktør i mediet, tilsvarende det som i dag gjelder for den periodiske pressen etter straffeloven § 270 andre ledd. Så lenge en redaktør er utpekt vil det normalt være enkelt for publikum å finne fram til vedkommende, selv om navn og kontaktopplysninger ikke er publisert i selve mediet. Selv om verken de elektroniske nyhets- og aktualitetsmediene eller alle kringkastere i dag er pålagt å identifisere en redaktør, er det likevel vanlig praksis og i tråd med de presseetiske prinsippene å gjøre det. Dette kunne i seg selv tale for at en lovfesting er unødvendig. Departementet ser likevel flere gode grunner til å lovfeste en slik plikt:

For det første er det et sentralt formål med redaktørplikten å sikre et klart ansvarspunkt for innholdet i mediene – både for krenkede enkeltpersoner, politiet og rettsvesenet. Dette har sammenheng med at redaktøren har et særlig strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar for publisert innhold, jf. straffeloven § 269, skadeserstatningsloven § 3-6 og lovforslaget §§ 9 og 10. Dette tilsier at det bør være offentlig kjent hvem som har den redaksjonelle myndigheten og ansvaret. For det andre, selv om det ikke kan sies å være et påtrengende behov for en slik bestemmelse i dag, endrer mediebildet seg raskt og det kan vokse fram nye former for redaktørstyrte journalistiske medier hvor en praksis med å opplyse navn på redaktør ikke er like befestet. For det tredje er åpenhet om hvem som redigerer viktig fordi de redaktørstyrte journalistiske mediene er sentrale for meningsdannelsen i samfunnet. For å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene, og for å kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse, er det nødvendig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak. Dette blir bare viktigere i en tid hvor desinformasjon og propaganda sprer om seg, og behovet for kildekritikk øker.

Etter straffeloven § 270 andre ledd kan både redaktøren og utgiveren straffes dersom det i et blad eller tidsskrift ikke er oppgitt hvem som er redaktør. Etter departementets vurdering bør plikten til å opplyse om redaktørens identitet ligge hos redaktøren alene. For det første dreier det seg om en publisering i selve mediet, noe som vil ligge innenfor redaktørens myndighet både etter gjeldende mediefridomslov og lovforslaget § 7. For det andre går departementet ikke inn for at bestemmelsen skal sanksjoneres, jf. nedenfor. Dette vil redusere behovet for å legge plikten på utgiveren i tillegg til redaktøren.

Forslaget om en bestemmelse som pålegger redaktøren å sørge for at det gis kontaktinformasjon til mediet er ny i norsk rett, men forslaget er begrunnet i de samme hensynene som ligger bak bestemmelsen om identifikasjonsplikt i kringkastingsloven § 2-16. De redaktørstyrte journalistiske mediene har stor betydning for meningsdannelsen i samfunnet. Mediebrukerne bør derfor ha tilgang på informasjon som gjør det mulig å enkelt komme i kontakt med den eller de som er ansvarlige for innholdet i tjenesten. Høringsinstansene støtter opp om forslaget, og departementet opprettholder det. Departementet har likevel omformulert lovteksten slik at den angir tydeligere minstekrav til hvilke kontaktopplysninger som skal oppgis. Dette vil bringe bestemmelsen i samsvar med kringkastingsloven § 2-16 og ehandelsloven § 8, som inneholder lignende krav. Etter departementets vurdering er dette en presisering og ikke en utvidelse i forhold til forslaget i høringsnotatet. Departementet overlater det ellers til bransjen å vurdere behovet for nærmere regler for hvordan opplysningene skal gis.

Departementet går ikke inn for å knytte sanksjoner til overtredelse av plikten til å publisere navnet på redaktøren og kontaktinformasjon. Departementet støtter Straffelovkommisjonens vurderinger om at formålet bak bestemmelsen i gjeldende straffelov § 270 andre ledd ikke kan begrunne en straffereaksjon, jf. ovenfor i punkt 10.1.1. Departementet mener det vil skape bedre insentiver for etterlevelse dersom mediene selv gjennom sine organisasjoner sørger for at plikten blir etterfulgt, enn om bestemmelsen ble håndhevet av offentlige myndigheter. Etter en fornyet vurdering ser departementet ikke behov for å gi en forskriftshjemmel om tilsyn og kontroll.

Forslaget vil erstatte straffeloven § 270 andre ledd (opplysningsplikt for trykt skrift), som dermed kan oppheves. Kringkastingsloven § 2-16 omfatter også andre aktører enn de som vil omfattes av medieansvarsloven, og må derfor opprettholdes. Departementet vil etter den forestående revisjonen av kringkastingsloven likevel vurdere om kringkastingsforskriften § 7-8 kan oppheves. Forslaget til bestemmelse om plikt til å utpeke redaktør fremmes som § 4, mens forslaget til bestemmelse om opplysningsplikt fremmes som § 5.

### Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested

Høringen gir støtte til forslaget om å oppheve straffeloven § 270 første ledd om plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested. Bestemmelsen er ikke en særregel for de redaktørstyrte journalistiske massemediene, men må likevel sees i sammenheng med disse reglene. Etter departementets vurdering, gjør de øvrige endringene som foreslås i § 270 det ikke lenger naturlig å opprettholde regelen. Departementet viser til Straffelovkommisjonens vurdering av at det er lite tenkelig at noen skal bli straffet for overtredelse dersom skriftet ellers har et akseptabelt innhold. Straffetrusselen virker neppe preventivt overfor den som bevisst ønsker å spre et trykt skrift med ulovlig innhold. Departementet viser også til at det etter lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv (åndsverkloven) ikke lenger gjelder noe krav om å opplyse om trykkeri og trykkested. Etter § 112, som avløser tidligere lov § 52, stilles det kun krav om at trykte verk påføres ansvarlig utgiver, opplagsnummer og trykkeår. På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve straffeloven § 270 første ledd.

# Redaksjonell uavhengighet

## Gjeldende rett

Lov om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova), har som uttalt formål å sikre redaksjonell uavhengighet i mediene og innebærer en delvis lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten. Brudd på bestemmelsene i loven er ikke straffesanksjonert og kan heller ikke håndheves gjennom administrative sanksjoner.

Mediefridomslova § 3 første ledd slår fast at i medier som omfattes av loven skal det utpekes redaktør, jf. om redaktørbegrepet ovenfor i punkt 9.1. Redaktøren leder den redaksjonelle virksomheten og tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål «[i]nnanfor ramma av grunnsynet og føremålet til verksemda», jf. § 4 første ledd. Mer spesifikt er det i § 4 andre ledd bestemt at medieselskapets eier eller øvrige ledelse ikke kan «instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål». De kan heller ikke kreve å få «gjere seg kjend med skrift, tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det blir gjort allment tilgjengeleg».

Prinsippet om redaksjonell uavhengighet er også uttrykt flere steder i kringkastingsloven. Kringkastingsloven § 2-3 slår fast at «[d]en som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending». Bestemmelsen tilsvarer mediefridomslova § 4 andre ledd. Lovens § 6-3 slår fast at kringkastingssjefen har ansvaret for «den løpende programvirksomhet» og av § 6-2 framgår det også eksplisitt at styret i NRK «har ingen myndighet i løpende programvirksomhet». At heller ikke generalforsamlingen (det vil si kulturministeren) har slik myndighet framgår ikke direkte av kringkastingsloven, men følger av prinsippet om at formidlingen av politiske krav og forventninger til NRK skjer på overordnet nivå gjennom NRK-plakaten som er nedfelt i selskapets vedtekter, jf. Meld. St. 15 (2016–2017) og Innst. 332 S (2016–2017).

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget omtalte mediefridomslova som uttrykk for institusjonaliseringen av redaktørrollen, og som et «prinsipielt og symbolsk uttrykk» for redaktørens myndighet og ansvar. Utvalget foretok likevel ikke noen konkret vurdering av gjeldende regler i mediefridomslova, og dette var heller ikke forutsatt i mandatet. Mindretallet gikk som tidligere nevnt inn for å bygge ut mediefridomslova til en «lov om frihet og ansvar i redaktørstyrte medier», og viste til at en medieansvarslov vil ha det samme hovedformålet og omfatte de samme mediene.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre reglene om redaksjonell uavhengighet i den nye medieansvarsloven. Departementet vurderte ikke behovet for materielle endringer i bestemmelsene og viste til at loven er så vidt ny at det trolig ikke foreligger noe stort behov for en oppdatering i lys av den teknologiske utviklingen på medieområdet. Departementet vurderte likevel behovet for en større grad av samordning av reglene om redaksjonell uavhengighet i henholdsvis mediefridomslova og kringkastingsloven, herunder om det var grunnlag for en mer ensartet begrepsbruk. I tillegg ba departementet om innspill fra høringsinstansene om eventuelle utfordringer med praktiseringen av loven.

Forslaget innebærer at mediefridomslova kan oppheves i sin helhet. Samtidig ble det foreslått å oppheve overlappende regler uten selvstendig betydning i kringkastingsloven (§ 6-2 om NRK-styrets myndighet i den løpende programvirksomheten). Departementet foreslo imidlertid å beholde kringkastingsloven § 2-3 første ledd (om utenforståendes innsyn i programmateriale før sending) inntil videre og viste til at spørsmålet bør vurderes nærmere i forbindelse med revisjon av kringkastingsloven. Høringsforslaget lød:

§ 8 Redaksjonell uavhengighet

Innenfor rammen av grunnsynet og formålet skal redaktøren lede den redaksjonelle virksomheten i mediet og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Eier eller utgiver av mediet kan ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikke kreve å få gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilde eller høre eller se programmateriale før det blir gjort allment tilgjengelig. Dette begrenser ikke adgangen til å gi pålegg eller å beslutte og iverksette tvangstiltak etter tvisteloven.

Bestemmelsene i første og andre ledd kan ikke fravikes gjennom avtale eller annet rettsgrunnlag til ugunst for redaktøren.

## Høringsinstansenes syn

På et overordnet nivå støtter høringsinstansene å inkorporere reglene om redaksjonell uavhengighet i en ny medieansvarslov, jf. ovenfor i punkt 6.3. Til reglenes innhold kommenterer TV 2 at vernet om den redaksjonelle uavhengigheten ikke bør begrenses til «redaksjonelle spørsmål», men gjelde «generelt for alt som publiseres i mediet, herunder kommersielt materiale (content marketing, reklame, kommersielle underretninger om sponsorer mv) som ellers faller utenfor lovens virkeområde». TV 2 stiller videre spørsmål ved om første ledd i forslaget § 8 kan tas ut fordi bestemmelsen overlapper med definisjonen av redaktør i § 3. Til andre ledd kommenterer TV 2 at «bestemmelsen bør utvides til å beskytte den redaksjonelle uavhengigheten mot inngrep fra offentlige myndigheter, etter modell av kringkastingslovens § 2-3».

Aller Media/Dagbladet viser til at første ledd i bestemmelsen ikke bør innebære et krav om et «grunnsyn eller formål av politisk, religiøs eller annen verdibasert karakter» og foreslår å erstatte «grunnsynet og formålet» med «virksomhetens vedtektsfestede formål». NRK foreslår å presisere i bestemmelsen at det er innenfor rammen og grunnsynet «til mediet» at redaktøren leder den redaksjonelle virksomheten og tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Både Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, TV 2, NRK, Mediebedriftenes Landsforening og Spekter mener at henvisningen til tvisteloven i andre ledd siste setning skaper unødvendig uklarhet og bør tas ut. NRK og Spekter viser til at slike tvangstiltak vil være problematiske i forhold til forbudet mot forhåndssensur i Grunnlovens § 100. TV 2 viser til at:

«Det er åpenbart ikke meningen at at eier og utgiver, som er forhindret fra å gripe inn i kraft av sin posisjon, skal kunne gjøre dette gjennom tvangstiltak etter tvisteloven. Reguleringen reiser også spørsmål om sammenhengen med det alminnelige arbeidsrettslige stillingsvernet for redaktører.»

Medietilsynet støtter at kringkastingsloven § 2-3 (utenforståendes innsyn i programmateriale før sending) opprettholdes inntil videre og mener at spørsmålet kan vurderes nærmere i forbindelse med en revisjon av kringkastingsloven. Medietilsynet viser til at bestemmelsen i høringsforslaget § 8 bare gjelder overfor eier og utgiver, og at det «ikke [kan] utelukkes at redaktøren kan ha behov for å påberope seg bestemmelsen overfor andre, slik som sponsorer eller annonsører i et kringkastingsprogram». Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Spekter og NRK mener derimot at kringkastingsloven § 2-3 bør oppheves. Spekter uttaler at:

«Denne føresegna kan tolkast slik at dei som har medverka i eit program har rett til å sjå programmet før sending, noko som strid mot prinsippet om redaksjonell fridom. Difor bør føresegna strykast. I tillegg er dette ei særskild føresegn for «program», noko som verkar kunstig. Alt redaksjonelt innhald bør så langt det er mogleg regulerast likt, slik det også er regulert i Ver Varsam-plakaten.»

Videre støtter Norsk Redaktørforening og NRK forslaget om å oppheve kringkastingsloven § 6-2 (NRK-styrets myndighet i den løpende programvirksomheten). NRK viser til at bestemmelsen både er overflødig og uheldig formulert:

«Begrepet «løpende» kan skape noe uklarhet. Formuleringen i mediefridomslova – som foreslås videreført i medieansvarsloven – om at eier ikke kan «overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål» er mer korrekt og langt bedre.»

Medietilsynet foreslår derimot å opprettholde § 6-2, selv om tilsynet er enig i at høringsforslaget § 8 dekker det materielle innholdet. Tilsynet viser blant annet til at allmennkringkasteres uavhengighet er et tema som har mye oppmerksomhet på europeisk nivå, og videre:

«At allmennkringkasterens virksomhet er avhengig av politiske beslutninger både når det gjelder rammene for oppdraget og finansieringen av virksomheten, kan øke risikoen for at den redaksjonelle uavhengigheten settes under press. NRK er organisert som et statlig eid aksjeselskap, der kulturministeren utgjør generalforsamlingen og fastsetter selskapets vedtekter. En slik organisering medfører et særlig behov for å sikre NRKs redaksjonelle uavhengighet.»

## Departementets vurdering

For at pressen skal kunne utføre sin oppgave som demokratiets vaktbikkje er det en forutsetning at pressen er uavhengig av de maktstrukturene den skal overvåke, og videre at allmennheten har tillit til denne uavhengigheten. Bare da vil innhold som formidles i mediene gi grunnlag for fri og opplyst politisk meningsdannelse. Redaksjonell uavhengighet er dermed en forutsetning for de redaktørstyrte journalistiske medienes funksjon i infrastrukturen for den offentlige samtalen. Hvis mediene ikke er uavhengige, vil informasjonen og synspunktene de formidler kunne styres eller påvirkes av de politiske, økonomiske, religiøse eller ideologiske interessene til eiere, annonsører eller andre som er i en posisjon til å øve innflytelse over mediet. Konsekvensen ville være at disse interessene har en direkte, men skjult innflytelse på offentlig dagsorden og politisk meningsdannelse. Det kan også føre til at publikum mister tilliten til innholdet som formidles i mediene og «det offentlige ordskiftet» mer generelt. Begge deler ville være et demokratisk problem.

Departementet er ikke enig med TV 2 i at første ledd i den foreslåtte bestemmelsen om redaksjonell uavhengighet kan tas ut fordi innholdet i praksis dekkes av definisjonen av «redaktør» i § 3. Selv om det er et visst overlapp mellom bestemmelsene, legger departementet til grunn at formålet med bestemmelsen om redaksjonell uavhengighet ikke først og fremst er å definere redaktørbegrepet, men å nærmere presisere grensene for redaktørens uavhengighet i redaksjonelle spørsmål. Konkret slår første ledd fast at eieren, til tross for redaktørens uavhengige stilling, har en overordnet kontroll med formålet og det ideologiske grunnlaget for mediet. Selv om redaktøren ikke kan instrueres om det redaksjonelle innholdet i mediet fra dag til dag, følger det av bestemmelsen at eier eller utgiver kan bestemme hovedlinjene i utgivelsene gjennom mediets formålsparagraf og definerte grunnkonsept.

Departementet kan videre ikke se at bestemmelsen i første ledd kan tolkes som noe ubetinget krav om at medier som omfattes av loven må definere et verdibasert grunnsyn, og går derfor ikke inn for endringen som foreslås av Aller Media/Dagbladet. Departementet støtter derimot NRKs forslag om å presisere at redaktørens uavhengighet gjelder innenfor rammen av det konkrete mediets grunnsyn og formål.

Når det gjelder TV 2s merknader knyttet til vernets utstrekning i andre ledd, viser departementet til at forslaget til virkeområdebestemmelse ikke avgrenser mot konkrete typer innhold, slik som reklame eller innholdsmarkedsføring. Bestemmelsen verner mot inngrep i «redaksjonelle spørsmål», og ikke «redaksjonelt innhold» som i høringsforslaget ble foreslått definert avgrenset mot reklame og markedsføring i § 2 bokstav c). Forslaget i høringsnotatet var å inkorporere mediefridomslova i en ny medieansvarslov, og var ikke ment å medføre materielle endringer i bestemmelsene. Det materielle innholdet i forslaget må derfor tolkes i lys av forarbeidene til mediefridomslova. De spesielle merknadene til § 4 i Ot.prp. nr. 19 (2007–2008) slår fast at begrepet «redaksjonelle spørsmål» skal tolkes i overensstemmelse med praksis etter Redaktørplakaten. Det er ikke noen tvil om at det presseetiske redaktøransvaret innebærer et ansvar for alt innhold, også det kommersielle. For eksempel slår Redaktørplakaten fast at: «Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for mediets innhold». I dette ligger det blant annet et ansvar for å opprettholde et tydelig skille mellom journalistikk og reklame, og for å merke sponsing og produktplassering, jf. Vær Varsom-plakaten punkt. 2.8. Departementet legger derfor til grunn at vernet av den redaksjonelle uavhengigheten i gjeldende mediefridomslov – og dermed også i lovutkastet – omfatter reklame og markedsføring som publiseres i mediet.

Departementet viser også til at det er et selvstendig hensyn at reglene om ansvar og uavhengighet bør korrespondere. Et særskilt rettslig ansvar forutsetter at redaktøren har en uavhengig beslutningsmyndighet over det aktuelle innholdet. Motsatt er det nettopp det utvidede rettslige ansvaret som legger til rette for at redaktøren kan sikres en særlig uavhengighet. Regler om uavhengighet og ansvar er derfor tett knyttet til hverandre i både formål og funksjon. På bakgrunn av innspill i høringen har departementet konkludert med at reglene om strafferettslig og erstatningsrettslig redaktøransvar også bør gjelde for reklame og markedsføring publisert under redaktørens ledelse og kontroll, jf. nedenfor i punkt 13 og 14. Dette tilsier derfor at også det rettslige vernet av redaktørens uavhengighet er avgrenset på samme måte.

Departementet har på bakgrunn av innspill i høringen gått inn for å presisere at definisjonen av «utgiver» er knyttet til eierskap, jf. lovforslaget § 2 bokstav b). Dette medfører ikke behov for å endre bestemmelsen om redaksjonell uavhengighet. Vernet av redaktørens uavhengighet gjelder også overfor eiere som ikke fungerer som ansvarlig utgiver av mediet. Det kan tenkes situasjoner hvor det er flere eiere av mediet, men bare én av dem regnes som utgiver. Begrepet «eier» bør derfor beholdes ved siden av «utgiver» i bestemmelsens andre ledd.

Departementet viser ellers til at forslaget i høringsnotatet var basert på mediefridomslova § 4 andre ledd, som er rettet mot «[e]igaren av medieføretaket eller den som på eigaren sine vegner leier føretaket». Årsaken til at det pekes på selskapsledelsen i tillegg til eier og utgiver, er at formålet med bestemmelsen tilsier at redaktørens særlige uavhengighet må omfatte alle aktører som ut fra selskapsrettslige regler eller hierarkiet i virksomheten ellers ville hatt en overordnet myndighet over redaktøren. Drøftelsen i høringsnotatet viser at det ikke har vært meningen å innskrenke virkeområdet for bestemmelsen. Departementet foreslår derfor å presisere at bestemmelsen også vil gjelde for «utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse».

Departementet går ikke inn for å utvide bestemmelsen til å omfatte «inngrep fra offentlige myndigheter», jf. innspillet fra TV 2, og viser til at dette ligger utenfor dagens mediefridomslov. Det at ingen andre reiser spørsmålet kan dessuten tyde på at dette ikke oppfattes som noe stort behov i bransjen. Departementet viser til at mediefriheten er en integrert del av ytringsfriheten som er vernet av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Inngrep fra offentlige myndigheter kan bare skje dersom de vilkårene som følger av EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

Departementet er ellers enig med høringsinstansene i at henvisningen til tvisteloven i andre ledd siste setning bør utgå. Bestemmelsen er hentet fra kringkastingsloven § 2-3 og formålet var ikke å endre reglene i mediefridomslova, men å legge til rette for å oppheve overlappende regler i kringkastingsloven.

Når det gjelder kringkastingsloven § 6-2 som slår fast at NRK-styret ikke har myndighet i den løpende programvirksomheten, er ingen av høringsinstansene uenige i departementets vurdering av at den nye bestemmelsen i medieansvarsloven vil erstatte det materielle innholdet i bestemmelsen. Medietilsynets motstand mot å oppheve § 6-2 synes å være basert på at en særbestemmelse i kringkastingsloven vil fungere som en mer politisk markering. Flere høringsinstanser legger dessuten fram relevante argumenter for å oppheve også § 2-3. Særlig er det vanskelig å se noen grunn til særregulering av «program» i forhold til andre typer redaksjonelt innhold. Departementet foreslår likevel ikke å endre eller oppheve noen av disse bestemmelsene nå. Dette er spørsmål som bør vurderes i forbindelse med den forestående revisjonen av kringkastingsloven. Bestemmelsen om redaksjonell uavhengighet foreslås inntatt som § 7 i forslaget til ny medieansvarslov.

# Hovedregel om straffe- og erstatningsansvar i mediene

## Gjeldende rett

Hovedregelen i norsk rett er at enhver som har ytret seg eller medvirket til å framsette en ytring er straffe- og erstatningsrettslig ansvarlig for ytringens innhold. Utgangspunktet er at de samme reglene for plassering av rettslig ansvar gjelder, uavhengig av om en ytring framsettes gjennom redaktørstyrte journalistiske medier eller gjennom andre kanaler eller fora. Dette omtales gjerne som det «naturlige ansvarssystemet». Det strafferettslige redaktøransvaret og de andre ansvarsreglene på mediefeltet representerer dermed ulike unntak fra, eller supplement til, dette systemet, jf. også ovenfor i punkt 6.1.

Straffeloven legger ansvaret for en ulovlig ytring hos «den som» på ulike måter fremmer eller formidler en ytring, jf. blant annet straffeloven § 183 om oppfordring til straffbar handling, straffeloven § 185 om hatefulle ytringer, straffeloven § 209 om brudd på taushetsplikt, straffeloven § 236 om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer, straffeloven § 263 om trusler, straffeloven § 266 om hensynsløs adferd, straffeloven § 267 om krenkelse av privatlivets fred, straffeloven § 311 om framstilling av seksuelle overgrep mot barn eller framstilling som seksualiserer barn og straffeloven § 317 om pornografi. Tilsvarende gjelder straffebud i spesiallovgivningen, jf. blant annet åndsverkloven § 79 om straff for bestemte opphavsrettsinngrep, og likestillings- og diskrimineringsloven § 39 om grove overtredelser av diskrimineringsforbudet som er begått av flere i fellesskap.

Avhengig av hvordan det enkelte straffebudet må tolkes, kan dette ramme både den personen som faktisk fremmer den ulovlige ytringen – den originære ytreren – og en annen person som videreformidler ytringen, for eksempel en journalist eller redaktør. Straffeloven § 15 fastslår at medvirkning er straffbart med mindre noe annet er bestemt i det enkelte straffebudet. Bestemmelsen gjelder også spesiallovgivningen. Medvirkningsansvar er et selvstendig og likeverdig straffegrunnlag som kan inntre uavhengig av om hovedmannen kan straffes. Når det gjelder journalister og redaktører, kan det i konkrete tilfeller være noe uklart om deres deltakelse i å formidle en ytring gjennom det aktuelle mediet rammes direkte av gjerningsbeskrivelsen eller om de skal anses som medvirkere. Hva man klassifiseres som, har i utgangspunktet ingen betydning for spørsmålet om straff kan idømmes. Generelt er det imidlertid slik at hvilken rolle man har ved utførelsen av det straffbare forholdet, får betydning for straffutmålingen.

Det alminnelige skyldkravet i straffeloven er forsett, jf. straffeloven § 21, men enkelte straffebestemmelser om ulovlige ytringer rammer også uaktsomhet eller grov uaktsomhet, for eksempel forbudet mot hatefulle ytringer i straffeloven § 185. For enkelte straffebud som rammer ulovlige ytringer, er det en forutsetning for straff at ytringen er framsatt offentlig, for eksempel straffeloven § 183 om oppfordring til straffbar handling, § 185 om hatefulle ytringer og § 267 om krenkelse av privatlivets fred. Straffeloven § 10 andre ledd inneholder en legaldefinisjon av «offentlig handling». I andre punktum er det bestemt at en handling som består i å framsette en ytring er offentlig når ytringen er framsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer. Det har i denne sammenheng ingen betydning hvilken formidlingsform som benyttes eller om ytringen faktisk mottas av et større antall personer.

Erstatningsansvar for ulovlige ytringer kan oppstå på ulovfestet grunnlag etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Vilkårene er at ytreren har opptrådt uaktsomt, at det foreligger et økonomisk tap for skadelidte, og at det er årsakssammenheng mellom den skadevoldende ytringen og tapet som har oppstått. I praksis er det ikke så vanlig at en ytring medfører skade som kan måles i penger. Skadelidte vil derfor normalt søke oppreisningserstatning (erstatning for «tort og svie«), men et slikt krav må ha hjemmel i lov. De i praksis viktigste grunnlagene er skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, som hjemler krav på oppreisningserstatning for henholdsvis privatlivskrenkelser og ærekrenkelser.

Skadeserstatningsloven § 3-6 gir grunnlag for å ilegge erstatningsansvar for «[d]en som har krenket privatlivets fred», såfremt «han har utvist uaktsomhet eller vilkårene for straff er oppfylt». Bestemmelsen må ses i sammenheng med straffebestemmelsen om krenkelse av privatlivets fred i straffeloven § 267. Et vilkår for straff her er at krenkelsen har skjedd gjennom «offentlig meddelelse», som typisk vil være publisering i et medium. Det er kun rettsstridige ytringer som rammes av straffeloven, det vil si at det må gjøres en totalvurdering av hvordan ytringen ble formidlet i lys av kontekst og situasjon, der hensynet til privatlivets fred blir avveid mot ytringsfriheten, jf. Rt. 2007 side 687 avsnitt 57. Dersom ytringen ikke er rettsstridig, foreligger det dermed heller ikke erstatningsansvar med grunnlag i at «vilkårene for straff er oppfylt».

Skadeserstatningsloven § 3-6 a gjelder krav på erstatning ved krenkelse av ære og omdømme. For at det skal foreligge erstatningsansvar, må ytringen være egnet til å krenke en annens æresfølelse eller omdømme; det kreves ikke bevis for at en slik krenkelse rent faktisk har funnet sted. Ansvarsgrunnlaget er uaktsomhet. For at det skal foreligge erstatningsansvar må ytringen være rettsstridig, og i andre ledd er det inntatt en bestemmelse som tar sikte på å klargjøre den avveiningen som skal foretas. Bestemmelsen skal gjenspeile den praksisen som Høyesterett har utviklet i lys av en rekke avgjørelser fra EMD. Et viktig prinsipp her, er at det vernet som følger av henholdsvis artikkel 8 om vern av privatlivet, herunder æren og omdømmet, og artikkel 10 om ytringsfrihet er likeverdige, jf. også ovenfor i punkt 4.3.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Flertallet argumenterte for at det naturlige ansvarssystemet var det som i størst grad ville gi en teknologinøytral løsning og likebehandle mediene. Det var også bakgrunnen for at flertallet ikke anbefalte en egen medieansvarslov, jf. ovenfor i punkt 6. Mindretallet, som anbefalte en ny lov, gikk på sin side ikke nærmere inn i hvordan ansvarsreglene på medieområdet konkret burde utformes og inngå i den nye loven.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i medieansvarsloven som slår fast at også ved publisering gjennom mediene vil hovedregelen være at enhver er ansvarlig for sine egne ytringer etter lovgivningens alminnelige regler. Formålet var blant annet å markere de særlige ansvarsreglenes subsidiære karakter. Bestemmelsen ble foreslått utformet slik:

§ 9 Hovedregel om straffe- og erstatningsansvar

Den som ytrer seg eller medvirker til publisering av redaksjonelt eller brukergenerert innhold, er straffe- og erstatningsansvarlig for innholdet etter lovgivningens alminnelige regler.

## Høringsinstansenes syn

Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), NRK og Fagpressen støtter forslaget. NRK uttaler:

«Den tydeliggjør at det særlige redaktøransvaret er et sekundært ansvarsgrunnlag, samt at enhver er ansvarlig for egne ytringer. Selv om bestemmelsen bare er en konstatering av gjeldende rett, er den viktig av pedagogiske grunner.»

NIM har lignende betraktninger:

«Selv om en slik konstatering rettslig sett er overflødig, er NIM enig i at en slik presisering kan ha flere fordeler. De bevisstgjørende og pedagogiske effektene er kanskje særlig påtrengende for brukergenerert innhold på internett.»

## Departementets vurdering

Høringen gir støtte til forslaget om å lovfeste en hovedregel om at enhver som ytrer seg eller medvirker til publisering av en ytring gjennom mediene er straffe- og erstatningsrettslig ansvarlig for innholdet etter lovgivningens alminnelige regler. Departementet viser til at et overordnet hensyn som ligger til grunn for forslaget om en ny medieansvarslov er å fjerne rettslig usikkerhet og tydeliggjøre hvilke regler som gjelder ved å lage et mer enhetlig rettslig system for plassering av straffe- og erstatningsansvar for innhold i de redaktørstyrte journalistiske mediene. Selv om en slik lovregel bare vil være en konstatering av gjeldende rett, har den klare pedagogiske fordeler, noe også flere av høringsinstansene peker på.

For det første vil bestemmelsen få fram at det strafferettslige redaktøransvaret er et sekundært ansvarsgrunnlag, noe det kan synes å ha vært en del misforståelser rundt. Normalt vil redaktøren kunne holdes ansvarlig direkte etter straffelovens ulike straffebud, enten som hovedmann eller medvirker, jf. at redaktøren er definert som den som «treffer avgjørelse om innholdet», jf. lovforslaget § 3 bokstav a. Det er kun i de tilfeller han ikke har hatt faktisk kunnskap om publiseringen at det er nødvendig å ty til det særlige redaktøransvaret.

For det andre er det behov for å tydeliggjøre at hovedregelen om at enhver er ansvarlig for egne ytringer gjelder uavhengig av om det dreier seg om redaksjonelt innhold, brukergenerert innhold eller markedsføring. Unntakene fra det naturlige ansvarssystemet er derimot knyttet til publisering av redaksjonelt innhold og markedsføring, og ikke brukergenerert innhold. Det foreslås likevel en særregel om betinget ansvarsfrihet for brukergenerert innhold, jf. lovforslaget § 13.

For det tredje, som NIM er inne på i sin høringsuttalelse, kan en slik bestemmelse ha en viktig påminningsfunksjon overfor mediebrukerne om at de kan holdes rettslig ansvarlig for brukergenerert innhold de publiserer på de redaktørstyrte journalistiske plattformene. Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget, med en liten redaksjonell endring, se lovutkastet § 8.

# Det strafferettslige redaktøransvaret

## Gjeldende rett

Det strafferettslige redaktøransvaret framgår i dag av straffeloven § 269, som lyder slik:

«Den som treffer avgjørelse om innholdet i et trykt skrift eller en kringkastingssending, er strafferettslig ansvarlig dersom det der offentliggjøres noe som ville ha pådratt redaktøren ansvar etter noen annen lovbestemmelse om han hadde kjent til innholdet.

Straffen etter første ledd er bot eller fengsel inntil 6 måneder. Det kan ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om den ansvarlige hadde kjent til innholdet.

Straff etter første ledd kommer ikke til anvendelse på den som godtgjør at det ikke kan legges ham noe til last med hensyn til kontroll med innholdet eller tilsyn eller rettledning eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede.

Medvirkning straffes ikke.»

Bestemmelsen innebærer at redaktøren kan holdes strafferettslig ansvarlig for ulovlige ytringer som er publisert i mediet, selv om redaktøren ikke kjente til innholdet i publiseringen. Forutsetningen er at redaktøren, dersom han hadde vært kjent med ytringens innhold, kunne vært holdt strafferettslig ansvarlig etter en annen straffebestemmelse. Straffeloven § 269 er derfor et sekundært ansvarsgrunnlag. Kun der redaktøren ikke har utvist slik skyld som det alminnelige straffebudet krever, er det nødvendig å ty til det skjerpede redaktøransvaret.

En viktig modifikasjon i ansvaret framgår av tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at redaktøren kan fri seg fra ansvaret dersom han godtgjør at han ikke kan lastes for manglende kontroll, tilsyn osv. med innholdet i skriftet. At det ikke kan «legges ham noe til last» gir i utgangspunktet anvisning på en streng aktsomhetsvurdering, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5. Redaktøren har selv bevisbyrden for at han har opptrådt aktsomt.

Det strafferettslige redaktøransvaret er dermed ikke et fullt ut objektivt ansvar, slik det ofte blir referert som, men et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. Samtidig fratar ikke redaktøransvaret noen andre ansvaret for deres egne ytringer eller handlinger. Redaktøransvaret er derfor ikke til hinder for at journalister eller andre holdes ansvarlig i stedet for eller i tillegg til redaktøren.

Redaktøransvaret omfatter alt som publiseres innenfor redaktørens myndighet til å «treffe[r] avgjørelse om innholdet». Dette inkluderer også reklame og annonser, jf. Ot.prp. nr. 5 (1958). Ansvaret gjelder videre uavhengig av hvem som opprinnelig står bak ytringen – det vil si om det er redaktøren selv, en ansatt journalist, en kilde eller en annonsør – og uavhengig av om vedkommende ytrer seg anonymt eller under eget navn. Også straffebestemmelser i spesiallovgivningen omfattes av ansvaret.

Straffen er bot eller fengsel inntil seks måneder, jf. § 269 andre ledd. Det kan imidlertid ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelsen som ville vært anvendelig om redaktøren hadde kjent til innholdet. I realiteten vil fengselsstraff være lite aktuelt i lys av EMK artikkel 10 og forholdsmessighetskravet som ligger i begrensningen om at et inngrep i ytringsfriheten må være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. ovenfor i punkt 4.3. Av fjerde ledd i bestemmelsen framgår det at medvirkning ikke er straffbart.

Redaktøransvaret er i dag begrenset til trykt skrift og kringkastingssendinger, jf. straffeloven § 269 første ledd. Virkeområdet er i all hovedsak videreført uendret fra straffeloven 1902 § 431. Når det gjelder trykte medier brukte straffeloven 1902 begrepet «blad eller tidsskrift», mens den nye straffeloven bruker begrepet «trykt skrift». Tidligere har det vært vanlig å se «blad eller tidsskrift» som en underkategori av «trykt skrift». Det at «blad eller tidsskrift» er erstattet av begrepet «trykt skrift» i den nye straffeloven, kunne derfor isolert sett tyde på at virkeområdet er utvidet. Samtidig ble legaldefinisjonen av «trykt skrift» ikke videreført i den nye straffeloven, da departementet mente at avgrensningen kunne falle noe ulikt ut avhengig av hvilken straffebestemmelse det var tale om, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 12.1.5. Endringen av begrepsbruken i § 269 er ikke problematisert i forarbeidene til bestemmelsen. Det framgår her at formålet har vært å «videreføre straffeloven 1902 § 431 i straffeloven 2005», jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.13.2. Kulturdepartementet antar derfor at redaktøransvaret for trykt skrift fortsatt må tolkes slik at det er avgrenset til den periodiske pressen, inkludert tidsskrifter, fagpresse og ukepresse.

Ved revisjonen av straffeloven gikk Justisdepartementet ikke inn for å gjøre redaktøransvaret teknologinøytralt, slik at også elektroniske medier omfattes. Justisdepartementet begrunnet dette med at en medienøytral straffebestemmelse ville «medføre en vesentlig utvidelse av straffebudets anvendelsesområde, særlig ettersom publikasjoner på internett dermed vil bli omfattet av bestemmelsen». Departementet viste også i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 5.13.2 til at «det er grunn til å se an hvorvidt pressen selv klarer å løse de vanskelige avveiningene som denne typen publikasjoner på internett reiser, før det eventuelt foreslås straffebestemmelser som rammer forholdet». I Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse inntatt i Rt. 2012 side 1211 ble det for øvrig lagt til grunn at begrepet «trykt skrift» i straffeloven ikke omfatter ytringer som er publisert på internett. Det er derfor avklart at redaktøransvaret i straffeloven § 269 ikke omfatter ytringer publisert på elektroniske plattformer.

Når det gjelder elektroniske plattformer har det strafferettslige redaktøransvaret dermed et snevrere virkeområde enn mediefridomslova, jf. punkt 8.1. Med hensyn til «trykt skrift» og kringkasting antar departementet derimot at virkeområdet i de to regelverkene er mer eller mindre sammenfallende. Unntaket som i dag framgår av mediefridomslova § 2 andre ledd for visse organisasjonsmedier og reklamemedier gjelder likevel ikke redaktøransvaret.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Flertallet i Medieansvarsutvalget gikk inn for å oppheve straffeloven § 269 og falle tilbake på det alminnelige prinsippet om at den som konkret er å bebreide for at ulovlige ytringer blir publisert, kan holdes ansvarlig. Flertallet la vekt på at dette vil være en teknologinøytral løsning som vil gjelde både for trykte medier og ethvert medium på internett. Flertallet viste til at digitaliseringen og konvergensutviklingen har gjort det vanskeligere enn før å si hva som er et «massemedium» og hvem som er redaktør. Utvalgets flertall mente derfor at det vil være uheldig å knytte så sentrale ting som straffansvar eller ansvarsfrihet til formelle begreper og organisasjonsstrukturer.

Mindretallet i utvalget ønsket derimot å bygge ytterligere opp om redaktørinstituttet ved å la mer av lovgivningen knyttes til redaktørfunksjonen. Mindretallet gikk derfor inn for å etablere et objektivt eneansvar for ansvarlig redaktør – slik at det utelukkende er redaktøren som kan holdes strafferettslig ansvarlig i tilfeller hvor et redaktørstyrt massemedium publiserer ulovlig materiale. I større mediehus hvor det finnes flere personer som etter straffelovens funksjonelle definisjon kan anses som «redaktør», vil et eneansvar etter dette forslaget ligge hos den øverste redaksjonelle lederen. Dette svarer til systemet etter Redaktørplakaten hvor det er «ansvarshavende redaktør» som skal ha «det personlige og fulle ansvar for mediets innhold». Dette er også systemet i Sverige, der «ensamansvaret» som utgangspunkt er lagt til en utpekt «ansvarig utgivare», jf. gjennomgangen i punkt 5.2.3. Forslaget ble blant annet begrunnet med at et eneansvar vil sikre at det er rette vedkommende som trekkes til ansvar og at det ikke er for komplisert å finne fram til den ansvarlige. Mindretallet la også til grunn at et eneansvar vil bidra til å styrke kildevernet.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre det særskilte strafferettslige redaktøransvaret, og gjøre det teknologinøytralt ved å flytte bestemmelsen fra straffeloven og over i ny medieansvarslov. Departementet viste særlig til at det strafferettslige redaktøransvaret har en viktig preventiv funksjon, og bidrar til å bygge tillit til de redaktørstyrte journalistiske mediene. Departementet vurderte om ansvaret burde utformes på en annen måte enn i dag, og vurderte både den svenske eneansvarsmodellen og den finske modellen. Departementet konkluderte imidlertid med at dagens modell bør videreføres.

Departementet foreslo å begrense det særskilte redaktøransvaret til redaksjonelt innhold. Definisjonen av «redaksjonelt innhold» i høringsutkastet § 3 bokstav c), avklarte at det særskilte redaktøransvaret ikke gjelder for brukergenerert innhold. Utkastet til definisjon innebar også at det særskilte redaktøransvaret ikke ville få anvendelse på annonser eller reklame. På dette punktet innebar høringsforslaget en innsnevring av redaktøransvaret i forhold til gjeldende rett. Forslaget var ellers ment å videreføre straffeloven § 269, slik at strafferammen på bot eller fengsel inntil seks måneder ble foreslått viderført. Departementet foreslo følgende bestemmelse:

§ 10 Redaktørens særlige straffansvar for redaksjonelt innhold

Redaktøren er straffansvarlig for publisering av redaksjonelt innhold dersom det ville pådratt redaktøren straffansvar etter noen annen lovbestemmelse om han eller hun hadde kjent til innholdet.

Dersom redaktøren godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen, kan redaktøren ikke holdes straffansvarlig etter første ledd.

Straff etter første og andre ledd er bot eller fengsel inntil seks måneder. Det kan ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent til innholdet.

Medvirkning straffes ikke.

## Høringsinstansenes syn

Det er bred oppslutning blant høringsinstansene om å opprettholde det strafferettslige redaktøransvaret og gjøre det teknologinøytralt ved å flytte bestemmelsen over i en ny medieansvarslov. Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, TV 2, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Mediebedriftenes Landsforening, NRK, Fagpressen, LO og Spekter uttrykker støtte til forslaget, og ingen av høringsinstansene går imot.

For eksempel uttaler Norsk Redaktørforening:

«Vi støtter – naturlig nok – forslaget om å videreføre det særlige objektive strafferettslige redaktøransvaret, og å gjøre dette teknologinøytralt. Vi er på «overtid» med hensyn til å gjøre ansvaret plattformuavhengig.

Vi er enige med departementet når de i høringsnotatet skriver at «Trusselen om straffansvar innebærer dermed et klart insentiv til kvalitetssikring og redigering av det redaksjonelle innholdet samt til opplæring av, kontroll med og effektiv ledelse av redaksjonelle medarbeidere».

Vi er også enige i betydningen av å ha et klart ansvarssubjekt å forholde seg til. Det sies i utredningen, og det er riktig, at det i en dynamisk og fragmentert medieverden kan vise seg å bli vanskeligere å definere og avgrense redaktørens særlige straffeansvar. Vi tror imidlertid ikke veien å gå er å avvikle eller svekke dette ansvaret, men snarere å forsøke å tydeliggjøre både redaktøren og ansvaret. Ikke minst i journalistiske produksjonsmiljøer hvor publisering skjer fortløpende, parallelt på flere plattformer, dels fragmentert og dels med bidrag underveis fra mange ulike aktører, er det viktig å ha et tydelig ansvarspunkt.»

NIM viser til at også fra et menneskerettslig perspektiv taler de beste grunner for å opprettholde et særskilt strafferettslig redaktøransvar og at dette gjøres teknologinøytralt. De ønsker ikke å ha synspunkter på valg av ansvarsmodell, men uttaler at «et redaktøransvar etter modell av dagens bestemmelse i straffeloven ikke er i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 – dersom dette er løsningen man faller ned på».

Riksadvokaten støtter at det strafferettslige redaktøransvaret videreføres, og at det gjøres teknologinøytralt:

«I høringsuttalelsen til NOU 2011: 12, ga riksadvokaten uttrykk for skepsis mot å avvikle det særskilte strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269, men var enig i at bestemmelsen burde være teknologinøytral. Vi er derfor tilfreds med departementets forslag om nettopp dette, og har merket oss forslaget om at bestemmelsen flyttes over i en eventuell ny medieansvarslov. Dersom det ikke vedtas ny lov, bør formentlig § 269 endres slik at den blir plattform- /teknologinøytral.»

NRK støtter departementets forslag om å opprettholde ansvaret som et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. NRK støtter også departementets begrunnelse, og supplerer med ytterligere argumenter:

«NRK synes at departementet har foretatt en grundig drøftelse knyttet til mulig eneansvar for redaktører. I den forbindelse vil NRK tilføye at det å vise hva enkeltpersoner (eksempelvis politikere eller andre offentlig kjente personer) sier/mener i seg selv ofte kan ha betydelig offentlig interesse også om uttalelsene isolert sett er rettsstridige. Det må derfor være et rom for videreformidling av isolert sett rettsstridige ytringer uten at mediet blir ansvarlig, og dette kan bli utfordrende dersom den som fremsetter ytringene ikke kan holdes ansvarlig. Videre kan det påpekes at EMD i saker mot mediene vektlegger om den krenkede har mulighet til å anlegge sak direkte mot den som har fremsatt beskyldningene som mediet har videreformidlet, se blant annet Bjørk Eidsdottir mot Island fra 2012, sak nr. 46443/09, avsnitt 74.»

Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Mediebedriftenes Landsforening og Aller Media/Dagbladet argumenterer på sin side for en eneansvarsmodell. De legger stor vekt på at ansvarsmodellen må gi en konsistent sammenheng mellom fullmakter og ansvar. Norsk Journalistlag peker blant annet på at mediefridomslova gir redaktøren eksklusiv kompetanse og «den fulle og hele beslutningsmyndigheten over hva som skal publiseres». Den enkelte journalist bør derfor ikke kunne holdes ansvarlig for noe vedkommende ikke har myndighet over.

Flere peker på at et eneansvar vil gjøre det enkelt å identifisere den ansvarlige. For eksempel uttaler Norsk Redaktørforening: «Et eneansvar vil tydeliggjøre beslutningslinjer i mediehusene. Med dagens til dels komplekse og overlappende redaksjonsmiljøer vil det være en åpenbar styrke.» Aller Media/Dagbladet mener at den nedkjølende effekten av et potensielt pulverisert ansvar ikke er godt nok vurdert i høringsnotatet og uttaler: «Aller/Dagbladet tror den nedkjølende effekten vil bli reell i det daglige og at den derfor vil kunne fungere som en bremsekloss på ytringsfriheten.» Norsk Journalistlag mener departementet drøfter hensynet til kildevernet svakt fordi det knyttes til «et absolutt kildevern», og viser til at den svenske eneansvarsmodellen fungerer godt, til tross for at det finnes unntak også fra «meddelarskyddet».

Fagpressen og TV 2 synes også å gå inn for et eneansvar, selv om dette ikke er like direkte uttalt. TV 2 understreker at det i valg av ansvarsmodell bør legges vesentlig vekt på hensynet til kildevernet, at kjernen i redaktøransvaret må videreføres, at kontaktpunkt og ansvarsplassering ikke bør framstå som adskilt og at «modellen bør sikre samme system enten materialet er produsert innenfor eller utenfor den aktuelle redaktørs arbeidsrettslige lederområde».

Når det gjelder forslaget om å avgrense redaktøransvaret mot reklame og annonser, går Fagpressen, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening, TV 2 og Aller Media/Dagbladet imot eller uttaler seg kritisk. Norsk Redaktørforening uttaler:

«Vi er oppmerksom på at både NR og Norsk Journalistlag tidligere har gått inn for primært å legge ansvaret for innholdet i annonsene på annonsørene. Departementets forslag går imidlertid – etter vårt syn – mye lengre. Det fratar i realiteten ansvarlig redaktør den myndighet hun i dag har til endelig å si ja eller nei til publisering av konkrete annonser. Det vil være en naturlig konsekvens av at ansvar og fullmakter må balansere. […] Dersom redaktøren, i en toledermodell, ikke har det overordnede ansvaret for annonsene, så vil hun heller ikke kunne overprøve daglig leder når det gjelder publisering av annonser. Det vil kunne få dramatiske konsekvenser, ikke minst hva gjelder spørsmål knyttet til annonser som etterligner redaksjonelt materiale.»

Tilsvarende uttaler Aller Media/Dagbladet:

«Redaktøren skal og må være ansvarlig for hele utgivelsen, på samme grunnlag. Det kan ikke være slik at der det er uklart hvorvidt spesifikt innhold er innholdsmarkedsføring eller redaksjonelt innhold så skal klassifiseringen være avgjørende for hvem som er ansvarlig på hvilket grunnlag. Om ytringen kommer i form av en annonse eller et leserbrev, så skal redaktøren ta beslutningen om den skal publiseres og ha ansvaret for den. […]

Den digitale utviklingen har selvsagt skapt noen nye utfordringer på dette området ved at det ikke er all annonsering redaktøren kontrollerer direkte, men i disse tilfellene vil det for alle praktiske formål være redaktøren som inngår de avtaler som gir en viss styring av slike annonser og hvilke annonser som skal aksepteres. Disse utfordringene løses ikke ved å svekke redaktørens rolle. Det fremstår også som lite naturlig at redaktøren har et ansvar for brukergenerert innhold, men ikke for annonser som hun har mulighet til å avvise eller holde tilbake. Det vil bli en ganske håpløs situasjon hvis ikke redaktøren i vår teknologinøytrale tid ikke har muligheten til å si nei til betalt innhold som ligger altfor tett opp til det redaksjonelle.»

Avgrensningen mot reklame kommenteres også av Helse- og omsorgsdepartementet og Forbrukertilsynet. Førstnevnte forutsetter at forslaget ikke «har innvirkning på det ansvaret redaksjonelle medier har for å ikke formidle ulovlig reklame». Forbrukertilsynet minner om at redaktøren og mediehusene må forholde seg til markedsføringslovens regler.

Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, NRK, og TV 2 viser til at kunnskap om publisert innhold i seg selv ikke kan være tilstrekkelig til å utløse ansvar og foreslår derfor å tilføye «og de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende på publiseringstidspunktet».

Endelig ber NRK og TV 2 departementet vurdere å ta ut fengselsstraff som straffalternativ, og viser til at det neppe vil være i samsvar med EMK artikkel 10 å bruke fengselsstraff overfor en redaktør som ikke kjente til den publiserte ytringen.

## Departementets vurdering

### Behovet for et særskilt redaktøransvar

Høringen har vist bred støtte til forslaget om å videreføre det særskilte strafferettslige redaktøransvaret, og gjøre det teknologinøytralt ved å flytte bestemmelsen fra straffeloven over til en ny medieansvarslov.

Det er utvilsomt slik at dagens velutviklede presseetiske regelverk og sterke selvdømmeordning i de aller fleste tilfellene sikrer kvalitetskontroll og betryggende redigering av norske medier. Medieansvarsutvalget viste også til at det strafferettslige redaktøransvaret svært sjelden har blitt aktuelt i praksis, og kun i saker om ærekrenkelser, som ikke lenger er straffbart etter den nye straffeloven.

Departementets hovedbegrunnelse for å videreføre det særskilte redaktøransvaret, er imidlertid bestemmelsens preventive effekt. Selv om straffansvaret for ærekrenkelser er avskaffet, er det fortsatt en rekke andre bestemmelser både i straffeloven og spesiallovgivningen som gjør ulike typer ytringer straffbare og hvor redaktøransvaret dermed kan komme til anvendelse, for eksempel hatefulle ytringer i straffeloven § 185, trusler i straffeloven § 263, krenkelser av privatlivets fred i straffeloven § 267, opphavsrettsinngrep i medhold av åndsverkloven § 79 og grove overtredelser av trakasseringsforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven § 13, jf. § 39.

Redaktøransvaret innebærer som nevnt et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. I dette ligger det en forutsetning om at redaktøren har kjennskap til innholdet i det mediet hun eller han har redigeringsansvaret for. Indirekte gir redaktøransvaret derfor redaktøren en plikt til å gjøre seg kjent med det redaksjonelle innholdet som publiseres, alternativt å sikre betryggende rutiner for virksomheten i tilfeller hvor han enten ikke kan eller velger å ikke gjøre seg konkret kjent med innholdet, jf. unntaket i straffeloven § 269 tredje ledd. Ansvaret bygger derfor opp under redaktørens rolle og posisjon, noe som må antas å være noe av bakgrunnen for at et lovfestet redaktøransvar har så sterk tilslutning i bransjen. Å institusjonalisere redaktøransvaret i lovverket bidrar dermed til å legitimere og støtte opp under bransjens etiske regelverk og selvdømmeordning.

Videre anser departementet det som sentralt at et strafferettslig redaktøransvar bidrar til klare ansvarsforhold for det publiserte innholdet. Klare ansvarsforhold gjør det enkelt for den som er blitt krenket å identifisere en ansvarlig, noe som også kan bidra til en raskere behandling i rettssystemet. Etter departementets vurdering blir dette et stadig viktigere poeng i takt med at medienes publiseringsvirksomhet blir mer mangfoldig og uoversiktlig.

Tidligere ble nyheter publisert som en klart avgrenset pakke med innhold, trykt og distribuert på papir som et ferdig produkt. Når innholdet var ferdig produsert og satt sammen, var det redaktøren som tok beslutningen om publisering. Slik fungerer det ikke lenger. I dag skjer publisering typisk løpende gjennom dagen. Det samme innholdet tilpasses til og publiseres på ulike medieplattformer. Senere kan innholdet bli videreutviklet, omarbeidet og republisert i andre kanaler og i andre formater. Beslutningskjeden fram til publisering vil i praksis kunne være innfløkt og variere fra sak til sak, og den konkrete beslutningen om å publisere kan være tatt av mange ulike personer – inkludert sjefredaktøren, redaktører for enkelte deler/områder, vaktsjefer, programansvarlige, journalister, kilden/publikum selv eller som en mer kollektiv beslutning. Mange potensielle ansvarssubjekter og usikkerhet om hvem i en redaksjon som kan ende opp med det strafferettslige ansvaret, kan også føre til forsiktighet, tilbakeholdenhet og at kritiske ytringer ikke blir fremmet. Departementet mener derfor at det vil tjene både ytringsfriheten og pressens samfunnsrolle at det i de profesjonelle mediene finnes ett tydelig ansvarspunkt for straffbart innhold som publiseres i mediene. Dette bidrar også til å styrke tilliten til mediene generelt, i en tid hvor denne utfordres på flere nivåer, jf. ovenfor i punkt 3.

Departementet mener også at redaktøransvaret bygger tillit til, og oppslutning om, kildevernet. Som nevnt er det et viktig hensyn bak ansvarssystemet at det bør sikre at det alltid er noen som kan stilles til ansvar for straffbare ytringer som publiseres i mediene. Det forholdet at redaktøren tar et ansvar for publisereringen av den anonymiserte kildens utsagn, åpner derfor for at lovgivningen kan håndheves uten å avsløre kildens identitet. Uten mekanismer i lovverket som sørger for å holde redaktøren ansvarlig for anonyme ytringer, ville presset øke for å avdekke kildens identitet, og grunnlaget for et sterkt kildevern kunne blitt svekket.

### Valg av ansvarsmodell

Departementet konstaterer at de fleste bransjeaktørene ønsker et eneansvar etter svensk modell. Argumentasjonen er noe mer utfyllende og detaljert enn i tidligere høringer, men bringer etter departementets vurdering i liten grad inn momenter som ikke har blitt vurdert tidligere. Departementet opprettholder derfor forslaget om å videreføre redaktøransvaret som et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. Denne ansvarsmodellen bygger på at selv om redaktøren går inn og tar et utvidet ansvar for innholdet i det publiserte mediet, så fritar det verken journalisten, den originære ytreren eller eventuelt andre medvirkere for straff. Disse kan i utgangspunktet derfor straffes på lik linje med redaktøren, forutsatt at de objektive og subjektive vilkårene for straff i det aktuelle straffebudet er oppfylt for deres vedkommende.

I høringsnotatet ble eneansvarsmodellen grundig drøftet og avvist av departementet, hovedsakelig av følgende grunner: For det første bryter et eneansvar med utgangspunktet i norsk rett, som er at rettslig ansvar plasseres hos den som konkret har foretatt den klanderverdige handlingen. For det andre kan formålene bak det strafferettslige redaktøransvaret, særlig å gi de som får sine rettigheter krenket gjennom mediene et klart ansvarspunkt, oppnås uten å frata andre ansvaret for egne ytringer. For det tredje pekte departementet på at et eneansvar for redaktøren ikke er noen forutsetning for et svært sterkt kildevern.

Flere av høringsinstansene argumenterer for at ansvarsmodellen må gi en konsistent sammenheng mellom fullmakter og ansvar, og at redaktørens eksklusive myndighet i redaksjonelle spørsmål derfor tilsier et tilsvarende eksklusivt ansvar. På samme måte som i andre virksomheter vil beslutningsmyndigheten som ligger til ledelsen bli delegert i større eller mindre grad. Selv om den redaksjonelle beslutningsmyndigheten i utgangspunktet ligger hos redaktøren, vil slike beslutninger i stor grad også bli tatt av andre. Departementet kan derfor ikke se at hensynet til symmetri mellom fullmakter og ansvar er noe tungtveiende argument for å gi redaktøren et eneansvar for publisert innhold.

Flere høringsinstanser anfører videre at et eneansvar vil gjøre det enkelt å identifisere den ansvarlige. Norsk Redaktørforening peker særlig på at «dagens til dels komplekse og overlappende redaksjonsmiljøer» har gjort dette viktigere enn før. Etter departementets vurdering vil også et redaktøransvar etter dagens modell sikre at det er enkelt å identifisere en hovedansvarlig for det publiserte innholdet, selv om redaktøren ikke er den eneste som kan holdes ansvarlig. Lovutkastet § 5 forplikter mediet til å identifisere ansvarlig redaktør, som etter departementets forslag vil ha et skjerpet straffansvar og erstatningsansvar for alt som publiseres i mediet. I tillegg vil også underordnede redaktører kunne ha et særlig ansvar, men da avgrenset til deres eget konkrete ansvars- og myndighetsområde. Etter departementets vurdering kan de komplekse beslutningslinjene og redaksjonsmiljøene i dagens mediehus snarere tale mot et eneansvar. Dette fordi et eneansvar kan få som konsekvens at den eneste personen som kan holdes ansvarlig i en konkret sak overhodet ikke har vært involvert i, eller kjent til, beslutningen om å publisere det aktuelle innholdet.

Norsk Journalistlag og Aller Media/Dagbladet peker på at departementet ikke har lagt tilstrekkelig vekt på den nedkjølende effekten av et pulverisert ansvar. Departementet ser at ansvarspulverisering kan ha en nedkjølende effekt, og mener dette er et relevant argument for et eneansvar. Det er en viss risiko for at journalister som vet at de kan bli holdt personlig ansvarlig for ærekrenkelser og andre ulovlige ytringer i arbeids medfør, kan bli forsiktige med å utøve kritisk journalistikk – særlig mot næringslivstopper, politiske ledere eller lignende som har økonomiske ressurser og vilje til å bringe saker for retten. Slik sett utfordrer dette en sentral del av medienes samfunnsoppdrag. På den annen side må en også anta at et selvstendig ansvar for journalister og øvrige ansatte virker disiplinerende og preventivt, her som på andre samfunnsområder. Departementet minner om at forutsetningen for å holdes ansvarlig er at vedkommende faktisk har publisert eller medvirket til å publisere en lovstridig ytring og subjektivt kan klandres for det. Journalistisk virksomhet har dessuten et særlig vern i EMD-praksis, hvor graden av allmenn interesse og pressens særlige rolle som offentlig vaktbikkje er viktige momenter i vurderingen av om en ytring er ansvarsfri. I lys av dette kan det muligens oppfattes som støtende, og svekke tilliten til pressens virksomhet og samfunnsrolle, dersom journalister og andre medieansatte ansvarsfritt skal kunne framsette ytringer som ville medført straff- eller erstatningsansvar for enhver annen borger.

Til argumentet om at medarbeidere på andre samfunnsområder vil ha et ansvar for egne handlinger og ytringer, uavhengig av om de handler på vegne av eller etter fullmakt fra en leder, peker Norsk Journalistlag på at «journalister under et eneansvar fremdeles vil ha ansvar for prosessen forut for publisering». Departementet er enig i dette. Poenget er imidlertid at journalister under et eneansvar vil miste ansvaret for straffbare (og erstatningsbetingende) ytringer som de formidler gjennom det aktuelle mediet. Dette i motsetning til andre som vil ha et personlig ansvar for det de ytrer, uansett om dette skjer på egne Facebook-sider, i de redaktørstyrte medienes kommentarfelt eller diskusjonsfora eller i andre sammenhenger. Det er vanskelig å se at en journalist skal være ansvarsfri for å publisere noe som ville medført straffansvar (eller erstatningsansvar) for en mediebruker som hadde publisert noe tilsvarende i et kommentarfelt i samme publikasjon. Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter for et slikt unntak.

Flere viser også til at et eneansvar vil legge til rette for et styrket kildevern. Norsk Journalistlag mener at departementet drøfter kildevernet svakt fordi drøftelsen knyttes til «et absolutt kildevern». Årsaken til at spørsmålet i høringsnotatet ble koblet til spørsmålet om et «absolutt» kildevern, var at dette var argumentasjonen fra mindretallet i Medieansvarsutvalget. Departementet anerkjente samtidig i høringsnotatet at et eneansvar vil kunne redusere insentivene til å avdekke hvem kilden er, dersom kilden uansett ikke kan holdes ansvarlig for den publiserte ytringen. Departementet mener likevel at hensynet til kildevernet ikke kan anses som noe svært tungtveiende argument for et eneansvar. Først og fremst fordi kildevernet allerede er svært sterkt, og i praksis absolutt i saker av allmenn interesse. Kildevernet er også foreslått ytterligere styrket i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat om endringer i prosesslovene, jf. punkt 2.5. Dette viser at man kan ha et svært sterkt kildevern også uten at redaktøren er eneansvarlig for publisert innhold. Det er også tvilsomt om et eneansvar i praksis ville legge til rette for en ytterligere styrking av kildevernet. Dette skyldes at det ikke utelukkende er behovet for å holde kilden selv ansvarlig for det publiserte innholdet som kan begrunne begrensninger i kildevernet. Unntak fra kildevernet kan også begrunnes i at kilden er et sentralt vitne i en straffesak eller at kilden er ansvarlig for brudd på taushetspliktbestemmelser eller andre lovbrudd som ikke er knyttet til selve publiseringen. Redaktøren kan uansett ikke holdes ansvarlig for en annen persons brudd på taushetsplikt eller lignende lovbrudd. I slike tilfeller vil det derfor ikke ha noen betydning om redaktøren har et eneansvar for publiseringen eller ikke.

Departementet viser videre til NRKs understreking av at enkeltpersoners rettsstridige ytringer i visse situasjoner kan ha offentlig interesse, og at mediene derfor bør kunne ha et visst rom for å videreformidle isolert sett rettsstridige ytringer. For eksempel kan man tenke seg at en framstående politiker, eller en embedsmann med en ansvarsfull posisjon, framsetter en hatefull ytring i et avisintervju. Pressens rolle som offentlig vaktbikkje kan etter omstendighetene forsvare å videreformidle ytringer som isolert sett er ulovlige dersom det er en klar offentlig interesse i saken. Å ilegge redaktøren eller journalisten rettslig ansvar i et slikt tilfelle vil kunne innebære en krenkelse av EMK artikkel 10. Som NRK påpeker, vektlegger EMD i disse sakene blant annet nettopp at den krenkede har mulighet til å anlegge sak direkte mot den som har fremsatt beskyldningene som mediet har videreformidlet, jf. her blant annet Björk Eidsdóttir mot Island (EMD-2009-46443) avsnitt 74.

Departementet anser det videre som et argument mot lovfesting av et eneansvar for redaktøren at en slik regel ikke kan være unntaksfri. Dette er også situasjonen i Sverige, jf. ovenfor i punkt 5.2.3. Med andre ord vil et eneansvar reise vanskelige avgrensningsspørsmål som i så fall vil kreve ytterligere utredning og høring.

Når det gjelder departementets konkrete forslag til lovbestemmelse, har flere av høringsinstansene vist til at det ikke er tilstrekkelig for ansvar at redaktøren har kjent «innholdet». Derfor har de foreslått å tilføye en henvisning til «de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende». Departementet kan ikke se at det er påvist behov eller grunnlag for en slik endring. Spørsmålet har dessuten ikke vært på høring. Departementet følger ikke opp forslaget.

### Spørsmålet om ansvaret skal avgrenses mot markedsføring

En rekke av høringsinstansene går imot forslaget om å avgrense det særlige strafferettslige redaktøransvaret mot reklame og markedsføring. Bakgrunnen for forslaget i høringsnotatet om å innsnevre ansvaret i forhold til gjeldende rett, er en medieutvikling som innebærer at redaktørens praktiske mulighet til å bestemme over annonseinnholdet ofte vil være svært begrenset. En stadig større andel av annonsene selges sentralt gjennom samkjøringer. Dermed heves terskelen for at den enkelte redaktøren kan gripe inn. Stoppes en annonse i én av mange publikasjoner, kan det føre til betydelig økonomisk tap for store deler av konsernet. En stadig økende andel av reklamemarkedet består dessuten av programmatisk kjøp av annonser. Programmatisk annonsering betyr at kjøp og salg av nettannonser skjer automatisk via en børs. Mediene legger annonseplasser (visninger) ut for salg på annonsebørsen, og annonsørene kan legge inn bud på visningene basert på egne kriterier. Når alle kriteriene for kjøpet er oppfylt, vil kjøpet skje automatisk og annonsen vises i sanntid. I digitale medier vises det også gjerne ulike annonser til ulike brukere og visningen av annonsen varer bare så lenge «brukersesjonen» varer. Redaktøren kan vanskelig føre noen reell kontroll med programmatisk salg av annonser som blir publisert på denne måten. Det at man vanskelig kan tenke seg at en annonsør er anonym, gjør dessuten at et formelt redaktøransvar framstår som mindre praktisk.

Departementet kan i utgangspunktet ikke se at avgrensningen av redaktøransvaret mot reklame og markedsføring i seg selv vil frata redaktøren noen myndighet i redaksjonen, for eksempel til å nekte å publisere annonser eller å svare for tekstreklamebrudd i PFU, som er eksempler som trekkes fram av høringsinstansene. Årsaken er at bestemmelsen om redaktøransvar bare innebærer en skjerping av straffansvaret for det aktuelle innholdet, i praksis slik at redaktøren under visse forutsetninger kan holdes strafferettslig ansvarlig selv om han eller hun ikke kjente til den aktuelle publiseringen. Derimot innebærer det ikke noen avgrensning av redaktørens arbeidsrettslige ansvar, myndighet eller fullmakter i medievirksomheten, jf. også ovenfor i punkt 13.5.2.

Departementet ser likevel at avgrensningen kan få en mer indirekte betydning for redaktørfunksjonen i medievirksomhetene. Hvis redaktøren ikke har et skjerpet straffansvar for annonseinnhold, vil det også kunne svekke grunnlaget for å legge myndigheten over dette innholdet til redaktøren og argumentasjonen for å sikre redaktøren en uavhengig stilling i utøvelsen av en slik myndighet.

Departementet ser også at grensene mellom reklame, innholdsmarkedsføring og redaksjonelt innhold kan være flytende. Å avgrense mot reklame og markedsføring kan derfor gjøre det uklart hvor langt redaktøransvaret rekker, noe som er uheldig i lys av at et sentralt mål med loven er å fjerne rettslig usikkerhet og tydeliggjøre ansvarsreglene. Det å trekke opp grensene mellom reklame og redaksjonelt innhold vil dessuten være et redaksjonelt spørsmål som bør ligge til redaktøren. Kulturdepartementet opprettholder derfor ikke forslaget om å innskrenke redaktøransvaret, og foreslår å presisere i bestemmelsen at det strafferettslige redaktøransvaret også vil omfatte «markedsføring», som skal forstås i samsvar med markedsføringsloven, jf. punkt 9.5.

### Strafferamme og medvirkningsansvar

I de tilfeller hvor redaktøren straffes på bakgrunn av bestemmelsen i straffeloven § 269 første ledd, er straffen etter andre ledd bot eller fengsel inntil seks måneder. Etter straffeloven 1902 § 431 var den øvre strafferammen fengsel inntil tre måneder. I straffeloven 2005 er fengsel inntil 6 måneder den laveste strafferammen der det åpnes for fengselsstraff, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), side 23. Det kan likevel ikke idømmes strengere straff enn etter den aktuelle lovbestemmelsen som er overtrådt. Dette illustrerer at redaktøransvaret innebærer at redaktøren trer inn i ansvaret for den aktuelle overtredelsen. Det er derfor logisk at det er strafferammen i det enkelte straffebud som er førende for straffenivået, men altså med en øvre grense på fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er med dette betydelig lavere enn etter flere av de straffebestemmelsene som kan aktualisere et redaktøransvar, jf. for eksempel straffeloven § 185 om hatefulle ytringer som har en øvre strafferamme på fengsel inntil tre år, eller straffeloven § 267 om privatlivets fred som har en øvre strafferamme på fengsel inntil ett år.

Departementet foreslår ingen endringer i reglene om strafferamme, men anser at bøter i praksis vil være regelen. Bruk av fengselsstraff som reaksjon mot en redaktør for publisering av rettsstridige ytringer han ikke kjente til vil være et svært inngripende virkemiddel som vil måtte vurderes nøye i lys av nødvendighetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2 og EMD-praksis. I saken Cumpãnã og Mazãre mot Romania (EMD-1996- 33348) avsnitt 115 uttalte domstolen:

«Although sentencing is in principle a matter for the national courts, the Court considers that the imposition of a prison sentence for a press offence will be compatible with journalists’ freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence.»

Departementet er ikke kjent med at det foreligger saker fra nyere tid hvor fengselsstraff mot en redaktør er benyttet i Norge. Å oppheve fengselsstraff som straffalternativ kan få en rekke konsekvenser etter prosesslovgivningen som ikke er utredet og hørt. Departementet foreslår derfor ingen endring i gjeldende rett på dette punktet nå.

Forslaget opprettholdes med de endringene som framgår ovenfor og inntas som § 9 i lovforslaget. Forslaget innebærer at straffeloven § 269 kan oppheves i sin helhet.

# Redaktørens særlige erstatningsansvar

## Gjeldende rett

Skadeserstatningsloven § 3-6 ilegger erstatningsansvar for «den som har krenket privatlivets fred … såfremt han har utvist uaktsomhet eller vilkårene for straff er oppfylt». I henhold til redaktøransvaret i straffeloven § 269 kan vilkårene for å straffe redaktøren etter straffeloven § 267 om krenkelse av privatlivets fred være oppfylt selv om han ikke kjente til innholdet i meddelelsen. Gjennom henvisningen til straffevilkårene kan redaktøren dermed også være erstatningsansvarlig for en rettsstridig privatlivskrenkelse som er publisert i mediet på tilsvarende grunnlag, jf. også her Rt. 2007 side 687 avsnitt 88.

Skadeserstatningsloven § 3-6 innebærer dermed et skjerpet sivilrettslig ansvar for redaktøren. Det betyr likevel ikke at redaktøren vil være erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag. Etter det strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269 tredje ledd kan redaktøren likevel fri seg fra straffansvar dersom han godtgjør at «det ikke kan legges ham noe til last» med hensyn til kontrolltiltak mv. Gjennom henvisningen til straffevilkårene gjelder tilsvarende forbehold også for erstatningsansvaret. Et erstatningsansvar for redaktøren på dette grunnlaget vil, i likhet med det strafferettslige redaktøransvaret, være begrenset til den trykte periodiske pressen – inkludert tidsskrifter, fag- og ukepresse – og kringkasting, jf. ovenfor i punkt 13.1. Elektroniske medier omfattes ikke.

Et tilsvarende strengt uaktsomhetsansvar for redaktøren gjaldt tidligere også erstatning for ærekrenkelser, ettersom § 3-6 omfattet både privatlivskrenkelser og ærekrenkelser fram til ikrafttredelsen av ny straffelov i 2015. Erstatningsansvaret for ærekrenkelser følger i dag av skadeserstatningsloven § 3-6 a, og skyldkravet etter denne bestemmelsen er uaktsomhet. Det innebærer at redaktøren bare kan holdes erstatningsansvarlig for en rettsstridig ærekrenkende ytring i mediet dersom han har vært uaktsom. Konsekvensen er at redaktørens rettslige ansvar etter de to bestemmelsene i §§ 3-6 og 3-6 a er forskjellig.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget drøftet ikke direkte redaktørens skjerpede sivilrettslige erstatningsansvar for privatlivskrenkelser i skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd. Utvalget mente imidlertid at skyldkravet i bestemmelsen kun burde angis som uaktsomhet, tilsvarende den nye bestemmelsen om ærekrenkelser i § 3-6 a. Begrunnelsen for dette var at utvalget gikk inn for å endre skyldkravet i straffeloven § 267 om privatlivskrenkelser fra forsett til uaktsomhet. Utvalgsflertallet mente samtidig at det strafferettslige redaktøransvaret burde oppheves, jf. punkt 10. Henvisningen til det strafferettslige redaktøransvaret i § 269 gjennom tillegget «eller vilkårene for straff er oppfylt» i § 3-6 ville dermed bli overflødig.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre redaktørens særlige erstatningsansvar for privatlivskrenkelser i skadeserstatningsloven § 3-6. Departementet gikk inn for å gjøre ansvaret teknologinøytralt ved å å ta inn en særregel om erstatningsansvar i en ny medieansvarslov. Departementet foreslo samtidig å gjeninnføre det tilsvarende strenge erstatningsansvaret som tidligere gjaldt for ærekrenkelser, og inkludere dette i samme bestemmelse. Forslaget åpner for at skyldkravet i skadeserstatningsloven § 3-6 kan endres til et rent uaktsomhetsansvar, tilsvarende § 3-6 a om ærekrenkelser. Departementets forslag lød:

§ 11 Redaktørens særlige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold

Redaktøren er erstatningsansvarlig for publisering av redaksjonelt innhold dersom det ville pådratt redaktøren ansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 og § 3-6 a om han eller hun hadde kjent til innholdet.

Dersom redaktøren godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen, kan redaktøren ikke holdes erstatningsansvarlig etter første ledd.

## Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som uttaler seg til spørsmålet, støtter forslaget om å videreføre et særskilt erstatningsansvar for redaktøren. Norsk Journalistlag og NRK kommenterer at redaktørens særskilte ansvar for henholdsvis privatlivskrenkelser og ærekenkelser bør være det samme. Norsk Journalistlag uttaler:

«Dagens uheldige rettstilstand kan innebære at en journalist kan bli dømt til å betale erstatning for ærekrenkende utsagn publisert i redaktørens medium, mens den ansvarlige redaktøren går fri. Den ikke-rettskraftige Hjernekirurgsaken fra Oslo tingrett 30. juni 2017 mot TV 2 viser behovet for den foreslåtte lovendring».

På flere punkter har høringsinstansene tilsvarende synspunkter her som til spørsmålet om det strafferettslige redaktøransvaret. Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Journalistlag uttaler at det også på dette området bør gjelde et eneansvar for redaktøren, og hos flere av de andre høringsinstanser framgår dette synspunktet forutsetningsvis. Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Redaktørforening og TV 2 er blant dem som uttrykker at det særskilte erstatningsansvaret også må inkludere reklame og markedsføring.

Flere høringsinstanser påpeker at man i den foreslåtte lovteksten bør bytte ut «og» med «eller» mellom henvisningene til skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, da dette ikke er kumulative vilkår. Flere høringsinstanser viser også til at kunnskap om publisert innhold i seg selv ikke er tilstrekkelig til å utløse ansvar, og foreslår en tilsvarende tilføyelse som til bestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar, jf. punkt 13.4.

## Departementets vurdering

Etter departementets syn gir høringen grunnlag for å gå videre med forslaget i høringsnotatet. De samme argumentene som taler for å videreføre et strengt strafferettslig redaktøransvar taler også for å videreføre et tilsvarende strengt erstatningsansvar for redaksjonelt innhold i mediene. Som leder av den redaksjonelle virksomheten har redaktøren mulighet til å hindre publisering av rettsstridig innhold. Et strengt erstatningsrettslig uaktsomhetsansvar for redaktøren kan derfor virke disiplinerende på samme måte som straffansvaret. Erstatningsansvar er også mer aktuelt i praksis enn et straffansvar.

Etter tidligere bestemmelse i skadeserstatningsloven § 3-6 hadde redaktøren et strengt uaktsomhetsansvar for både rettsstridige ærekrenkelser og rettsstridige privatlivskrenkelser publisert i mediet. Etter at ærekrenkelser ble avkriminalisert ved ikrafttredelsen av ny straffelov i 2015, kan en journalist bli dømt til å betale erstatning for ærekrenkende utsagn publisert i et medium mens den ansvarlige redaktøren ikke kan holdes ansvarlig med mindre han har vært involvert på en slik måte at han konkret kan bebreides for publiseringen. Dette er, som påpekt av Norsk Journalistlag, illustrert gjennom nyere rettspraksis. Det er ikke trolig at endringen har vært tilsiktet. Konsekvensen av avkriminaliseringen av ærekrenkelser for redaktørens erstatningsansvar er ikke drøftet nærmere i forarbeidene til den nye bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 3-6 a, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.13, merknader til § 3-6 a på side 488 og 489. Det framgår imidlertid at lovendringen ikke hadde til hensikt å endre rettstilstanden på dette punktet.

Departementet viser til at redaktøren i kraft av sin funksjon har beslutningsmyndighet over hva som skal publiseres i mediet. Det kan derfor virke urimelig og inkonsekvent at journalister som har arbeidet med en sak for et medium kan holdes erstatningsansvarlig for publisering av en ærekrenkelse, mens redaktøren går fri med mindre han konkret har opptrådt uaktsomt. Departementet fastholder derfor forslaget om å gjeninnføre et erstatningsrettslig redaktøransvar for ærekrenkelser, tilsvarende det som gjelder for privatlivskrenkelser.

Når det gjelder spørsmålet om eneansvar for redaktøren, spørsmålet om ansvaret bør avgrenses til redaksjonelt innhold, og forslaget om å endre lovteksten slik at redaktøren også må være kjent med «de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende på publiseringstidspunktet», er det naturlig at disse spørsmålene løses på samme måte for straffansvaret og det sivilrettslige ansvaret. Departementet viser derfor til vurderingene ovenfor i punkt 13.5. Som nevnt går departementet på bakgrunn av høringen bort fra å avgrense det strafferettslige redaktøransvaret mot markedsføring. Det samme bør, med tilsvarende begrunnelse, gjelde for redaktørens skjerpede erstatningsrettslige ansvar. Departementet viser til drøftelsen under punkt 13.5.3.

Forslaget i høringsnotatet var utformet etter modell av det strafferettslige redaktøransvaret. Departementet ser at slik bestemmelsen var formulert, så var det noe uklart om den var ment som et eget ansvarsgrunnlag, eller om formålet med regelen bare var å bestemme hvordan redaktøren skal bedømmes etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a. Det strafferettslige redaktøransvaret er et sekundært ansvarsgrunnlag som bare kommer til anvendelse der hvor redaktøren ikke oppfyller skyldkravet i det alminnelige straffebudet, jf. ovenfor i punkt 13.1. Det gjelder egne utmålingsregler etter straffeloven § 269 – og lovforslaget § 9 – hvor strafferammen er lavere enn etter de alminnelige straffebudene. Tilsvarende gjelder ikke for det sivilrettslige redaktøransvaret. Her vil det være de samme utmålingsreglene som kommer til anvendelse, uavhengig av om redaktøren ilegges erstatningsansvar direkte i medhold av skadeserstatningsloven eller etter den foreslåtte bestemmelsen i medieansvarsloven. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er naturlig å snakke om et sekundært sivilrettslig ansvarsgrunnlag for redaktøren, og at det heller ikke er noe poeng å legge opp reguleringen slik. Det korrekte må være å ha en spesialregulering i medieansvarsloven som sier noe om hvordan redaktøren skal bedømmes etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a; redaktøren skal bedømmes som om han eller hun kjente til innholdet i det som er publisert.

I samsvar med dette, har departementet i lovforslaget foreslått en liten omformulering av bestemmelsen om redaktørens erstatningsrettslige ansvar. Materielt sett innebærer dette kun en presisering av lovforslaget, og ikke noen innskrenking eller utvidelse av redaktørens ansvar sammenlignet med det som ble foreslått i høringen.

For øvrig er departementet ikke enig med høringsinstansene i den språklige justeringen som foreslås i henvisningen til skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a. Det er her ikke snakk om kumulative vilkår for ansvar, men en henvisning til regler som framgår av annet lovverk.

Bestemmelsen er inntatt som § 10 i lovforslaget.

Som følge av forslaget til ny bestemmelse i medieansvarsloven om redaktørens sivilrettslige erstatningsansvar, foreslår departementet at skyldkravet i skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd angis som uaktsomhet. Tillegget «eller vilkårene for straff er oppfylt» foreslås dermed opphevet. Samtidig gjøres det en mindre språklig justering for å bringe bestemmelsen i samsvar med § 3-6 a om erstatning for ærekrenkelser.

# Eier og utgivers erstatningsansvar og foretaksstraff

## Gjeldende rett

### Identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven

Skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd om privatlivskrenkelser fastsetter at der «noen som har handlet i tjenesten til en eier eller utgiver av et massemedium» blir holdt erstatningsansvarlig etter første ledd, «hefter også utgiveren eller eieren for erstatningen». Det samme gjelder oppreisning, «med mindre retten av særlige grunner fritar dem». Bestemmelsen åpner også for at eier og utgiver ut fra et rimelighetsskjønn kan dømmes til å betale en høyere oppreisningssum enn den umiddelbare skadevolderen. Tilsvarende gjelder for ærekrenkelser, jf. § 3-6 a tredje ledd. Loven pålegger dermed eier og utgiver et objektivt ansvar, ikke ulikt arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Det særegne er at eier og utgiver også blir ansvarlig for skadelidtes krav på oppreisning for personkrenkelsen, noe det alminnelige arbeidsgiveransvaret ikke gir mulighet for, jf. Rt. 1995 side 209.

Tidligere gjaldt dette identifikasjonsansvaret bare dersom krenkelsen fant sted i «trykt skrift» eller «kringkasting». Det framgår av forarbeidene at da identifikasjonsansvaret først ble innført i straffelovens ikrafttredelseslov § 19 a i 1939, var det særlig dagspressen man hadde i tankene, jf. Ot.prp. nr. 37 (1938) og Henry John Mæland, Ærekrenkelser (1986) side 291–294. I forbindelse med vedtakelsen av ny straffelov og ny § 3-6 a om ærekrenkelser i skadeserstatningsloven, ble bestemmelsen i § 3-6 tredje ledd endret ved at begrepene «trykt skrift» og «kringkasting» ble erstattet av begrepet «massemedium».

Forarbeidene gir ikke noe godt svar på om man ved endringen mente å gjøre identifikasjonsansvaret fullt ut teknologinøytralt, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.14.3.3 og særmerknader i punkt 16.13 side 488 og 489 hvor det kun framgår at «annet og tredje ledd viderefører § 3-6 annet og fjerde ledd slik bestemmelsen lyder i dag». Det kan derfor hevdes at bestemmelsene bør tolkes innskrenkende, slik at identifikasjonsansvaret fortsatt bare gjelder for eier eller utgiver av trykt skrift (i betydningen periodisk, trykt presse) og kringkasting. Dersom bestemmelsen skal tolkes mer i overensstemmelse med ordlyden og ansvaret gjelder uavhengig av plattform, kan det i lys av reglenes historikk og formål antakelig legges til grunn at identifikasjonsansvaret uansett er begrenset til redaktørstyrte journalistiske medier som utgis eller oppdateres regelmessig.

### Bruk av foretaksstraff mot mediebedrifter

Straffeloven § 27 hjemler bruk av foretaksstraff. Etter bestemmelsen kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som «har handlet på vegne av» foretaket. Dette gjelder selv om ingen enkeltpersoner har utvist skyld. Bestemmelsen åpner opp for et skjønn fra rettens side; domstolen kan, men må ikke straffe foretaket. I straffeloven § 28 er det fastsatt nærmere momenter som retten må ta stilling til i sin vurdering av om foretaksstraff skal ilegges, og ved utmålingen av straff.

Straffeloven § 27 er utformet generelt og kommer derfor i utgangspunktet også til anvendelse på medieforetak. Den redaksjonelle uavhengigheten til en redaktør er ikke til hinder for at redaktøren regnes for å handle «på vegne av» foretaket, jf. Rt. 2001 side 1379. At redaktøren ikke er undergitt noen instruksjonsmyndighet fritar i utgangspunktet ikke foretaket for ansvar. I praksis har domstolene likevel utvist tilbakeholdenhet med å anvende foretaksstraff mot medievirksomheter, begrunnet i medienes særstilling og de hensynene som ligger bak ytringsfriheten og prinsippet om redaksjonell uavhengighet.

I Rt. 2001 side 1379 var spørsmålet om Stavanger Aftenblad skulle ilegges foretaksstraff etter at en eller flere journalister i avisen hadde kjøpt ecstasy-tabletter i forbindelse med en reportasjeserie om narkotikaproblemet i Stavanger. Høyesterett kom av prinsipielle grunner til at adgangen til å ilegge foretaksstraff i dette tilfelle ikke burde benyttes. Førstvoterende uttalte:

«Når eg alt i alt og under slik tvil er komen til at det her ikkje er føremålstenleg å nytte føretaksstraff mot Stavanger Aftenblad, er dette med grunnlag i den særlege stillinga som media har i samfunnet. I ei slik skjønsvurdering må det vere rett å leggje vekt på omsynet til vern av ytringsfridommen og med det også på arbeidskåra til media. Aviser og andre media har viktige oppgåver i å opplyse og setje under drøfting ulike sider ved samfunnet. Omsetning og bruk av narkotika representerer eit stort samfunnsproblem, og media har ei oppgåve i å avdekkje og synleggjere dette. Det er grunn til å leggje vekt på at dette blir gjort i samfunnets interesse. Som framheva mellom anna i dommen om Østlandets Blad, bør det takast eit visst omsyn til at metodane til media også kan tene generelle samfunnsinteresser ved at dei har innverknad på kva opplysningar som blir kjende for ålmenta. Det sentrale for media er sjølvsagt å referere, men i visse samanhengar kan det også vere nyttig å dokumentere gjennom eigenhandling. Eg finn det ikkje nødvendig å gå inn på kva verdi dokumentasjon gjennom eigenhandling hadde i dette tilfellet.»

I forbindelse med forslaget til ny straffelov vurderte Justisdepartementet ikke nærmere hvorvidt det burde innføres lovmessige skranker mot å ilegge medievirksomheter foretaksstraff, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 17.5. Justisdepartementet viste til at eventuelle endringer burde vurderes i sammenheng med en generell gjennomgåelse av ansvarsreglene på medieområdet. Det ble imidlertid vist til den restriktive rettspraksisen og forutsatt at gjeldende rett ble videreført.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget gikk inn for å videreføre identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd. Utvalget mente imidlertid at rekkevidden av identifikasjonsansvaret var uklart, og viste til at begrepet «utgiver» var tvetydig og kunne åpne opp for flere tolkninger. Utvalget mente at et objektivt ansvar (identifikasjonsansvar) vil være utelukket for personlige rettssubjekter, inkludert redaktøren. Utvalget mente derfor det ville samsvare med gjeldende rett å klargjøre at identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd, jf. § 3-6 a tredje ledd, er begrenset til foretak. Etter utvalgets vurdering bør et identifikasjonsansvar uten skyld hvile på det mer generelle synspunktet om at den som eier, driver og tjener penger på en virksomhet bør bære økonomiske tap som virksomheten påfører andre.

Når det gjelder spørsmålet om foretaksstraff for medievirksomheter, delte utvalget seg i et flertall og et mindretall. Flertallet støttet Høyesteretts tilbakeholdne linje med hensyn til å anvende foretaksstraff mot mediebedrifter, og mente at straff mot foretaket som den klare hovedregel ikke skal anvendes der ansvarlig redaktør kan holdes rettslig ansvarlig. Flertallet gikk likevel imot å lovregulere et slikt unntak, og viste blant annet til den vanskelige avgrensningsproblematikken som kan oppstå.

Mindretallet gikk på sin side inn for å lovfeste et unntak for redaktørstyrte medier i straffeloven § 48a (nåværende § 27). Mindretallet viste til at foretaksstraff ble innført med tanke på situasjoner hvor det er vanskelig å peke ut en ansvarlig for et lovbrudd, noe som ikke er tilfelle i et redaktørstyrt medium hvor redaktøren har suveren myndighet til å bestemme innholdet. En trussel om foretaksstraff vil kunne føre til at utgiverne legger større press på redaktørene med hensyn til hva som skal publiseres, noe som vil undergrave mediefridomslovas formål. Mindretallet pekte på at det er prinsipielt forskjellig å ilegge et medieforetak straffansvar og å ilegge det erstatningsansvar, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre det erstatningsrettslige identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium ved å gi en ny bestemmelse i medieansvarsloven. Departementet sa seg enig i Medieansvarsutvalgets begrunnelse for reglene, men ikke i vurderingen av at bestemmelsen bør begrenses til foretak. Forslaget åpner for å oppheve skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd. Henvisningen til denne bestemmelsen i gjeldende § 3-6 a om ærekrenkelser blir dermed også overflødig. Av opplysningshensyn foreslo departementet i nytt tredje ledd til § 3-6 å ta inn en henvisning til bestemmelsene i ny medieansvarslov om eier og utgivers erstatningsansvar, samt til ansvarsfritaket for tekniske medvirkere, jf. punkt 16 nedenfor. Departementet foreslo ikke et lovbestemt unntak for bruk av foretaksstraff mot mediebedrifter, men ba særlig om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

Forslaget til ny bestemmelse om erstatningsansvar for eier og utgiver lød slik:

§ 12 Eier eller utgivers erstatningsansvar

Er noen som har handlet i tjenesten til en eier eller utgiver av mediet erstatningsansvarlig etter § 11 eller skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, hefter også eieren eller utgiveren for erstatningen. Det samme gjelder oppreisning, med mindre retten av særlige grunner fritar dem. Eieren eller utgiveren kan også pålegges slik ytterligere oppreisning som retten finner rimelig.

## Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet går mot forslaget om å videreføre det sivilrettslige identifikasjonsansvaret for eier og utgiver i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd i ny medieansvarslov. Noen av høringsinstansene, inkludert Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Fagpressen, gir eksplisitt støtte til forslaget eller uttaler at de ikke har innvendinger. TV 2 uttaler seg verken for eller imot, men påpeker at

«en ubegrenset rimelighetserstatning kombinert med en utmåling av «ytterligere oppreisning» for eier/utgiver, vil kunne bidra til å sette den redaksjonelle uavhengigheten under press, på samme måte som ved foretaksstraff. TV 2 kan ikke se at dette er drøftet i høringsnotatet.»

Når det gjelder bruk av foretaksstraff, mener Norsk Presseforbund, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Spekter, Aller Media/Dagbladet, Fagpressen og NRK at det bør innføres en egen unntaksbestemmelse for medieforetak. Norsk Redaktørforening uttaler blant annet:

«Fra medienes side har det typisk vært argumentert med at siden mediebedriften ikke kan instruere redaktøren i redaksjonelle spørsmål, så oppstår minst tre helt grunnleggende argumenter mot å ilegge bedriften straff for hva som har skjedd i redaksjonen.

For det første at den konkrete lovovertredelsen ikke kan anses å være foretatt «på vegne av» mediebedriften, siden det ikke er adgang til å instruere i redaksjonelle spørsmål. Å straffe handlinger begått «på vegne av» foretaket er et hovedsynspunkt ved foretaksstraff.

For det andre at straff heller ikke vil ha preventiv virkning, i og med at den som skal betale boten (eier), ikke er den som skal treffe avgjørelse i senere liknende situasjoner (redaktøren).

For det tredje er den som blir påvirket av en bot, om noen, eieren som betaler denne. Den mest nærliggende virkning av muligheten for slike bøter, er at eier iverksetter kontrollsystemer overfor redaksjonen. Dette er hva lovgiver har ønsker å unngå i lovgivningen om redaktørstyrte medier.

I tillegg til dette kan man som et fjerde punkt tilføye at foretaksstraff etter den nye straffeloven er ment å ha et mer objektivt tilsnitt enn før. Siden man på vårt område har det særlige redaktøransvaret, må dette innebære at et foretaksansvar nå er ytterligere overflødig og kompliserende.»

På den annen side mener riksadvokaten at det ikke er behov for egne regler om foretaksstraff for medieforetak, og uttaler:

«Riksadvokaten er (fortsatt) av den oppfatning at det ikke er behov for egne regler om foretaksstraff for medieforetak, og at straffansvaret bør vurderes etter de generelle bestemmelsene om foretaksstraff (straffeloven kapittel 4). Som fremhevet i vårt høringssvar fra 2012, vil det sjelden være aktuelt å straffe medieforetak for ytringer (mens det kan være mer aktuelt når en arbeidsmetode er ulovlig). Dette tas det høyde for gjennom påtalemyndighetens skjønnsutøvelse etter straffeloven § 28.»

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) tar ikke direkte stilling til spørsmålet om eget unntak fra foretaksstraff for medieforetak, men understreker at

«det på bakgrunn av ytringsfriheten (inkludert pressefriheten) må antas at det skal svært mye til for at foretaksstraff som følge av handlinger begått som en del av redaksjonell virksomhet, kan være aktuelt i praksis. Også andre grunner, slik som forholdet mellom eier og redaktør samt hensynene bak foretaksstraff, taler etter NIMs mening for at foretaksstraff på dette området kun kan være aktuelt helt unntaksvis.»

## Departementets vurdering

### Eier og utgivers identifikasjonsansvar

Høringen gir grunnlag for å opprettholde forslaget om å videreføre eier og utgivers erstatningsansvar i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd ved å flytte reglene over i ny medieansvarslov. Dermed avklares også spørsmålet om hvilke medier som omfattes av identifikasjonsansvaret, noe som har vært uklart etter gjeldende rett.

Ansvaret innebærer at dersom en journalist eller redaktør kan holdes erstatningsansvarlig for en ærekrenkelse eller privatlivskrenkelse som er publisert i mediet, så hefter også eier og utgiver for erstatningen. At eier og utgiver ilegges et slikt «identifikasjonsansvar» er blant annet begrunnet i at mediet bidrar til å utbre krenkelsen og normalt også har en kommersiell interesse i dette. Det vil derfor være lite rimelig at en redaktør eller journalist, som har handlet på mediets vegne, må bære tapet alene. Mediets distribusjon av ytringene både realiserer og forsterker konsekvensene av den feilen som er begått, noe som gjør et solidaransvar naturlig. For den som er krenket vil muligheten til også å holde eier og utgiver ansvarlig ofte være en klar fordel, ettersom disse ofte vil ha større økonomiske ressurser enn den enkelte redaktør eller journalist. Gitt reglenes formål og begrunnelse, legger departementet til grunn at identifikasjonsansvaret også som utgangspunkt omfatter et eventuelt ansvar redaktøren eller andre som handler på vegne av mediet måtte bli ilagt for brukergenerert innhold, jf. mer nedenfor i punkt 17.

Departementet deler ikke Medieansvarsutvalgets vurdering om at gjeldende § 3-6 tredje ledd er begrenset til medievirksomheter organisert som foretak, og går heller ikke inn for en slik begrensning i den nye loven. Lovforarbeidene forutsetter at det objektive identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium i tredje ledd kan være knyttet til en fysisk person, jf. her Henry John Mæland, Ærekrenkelser (1986) side 291–292 med videre henvisninger. Departementet er heller ikke kjent med at det foreligger et konkret behov for å endre reglene på dette punktet. Det avgjørende bør være hvem som reelt utgir og eier mediet, og som derfor disponerer over og svarer for mediets økonomiske og administrative ressurser. Det vil i noen tilfelle kunne sette skadelidte i en dårligere stilling dersom organisasjonsform skal bestemme ansvarets rekkevidde. Heller ikke arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1, som identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd er nært forbundet med, utelukker objektivt ansvar for personlige rettssubjekter, jf. at begrepet «arbeidsgiver» i § 2-1 andre ledd er definert som «det offentlige og enhver annen som […] har noen i sin tjeneste». «Enhver annen» kan være både privatpersoner og juridiske personer.

TV 2 har pekt på at en ubegrenset rimelighetserstatning pålagt eier eller utgiver kan sette den redaksjonelle uavhengigheten under press, på samme måte som foretaksstraff. Departementet ser at dette kan innvendes mot regelen, men antar samtidig at det normalt vil oppfattes som noe kvalitativt annerledes for et medieforetak å bli ilagt et straffansvar for publisert innhold enn å måtte dekke en økonomisk skade forvoldt på virksomhetens vegne. At ansvaret også dekker oppreisningserstatning fastsatt etter rettens skjønn, i motsetning til det arbeidsgiveransvaret ellers vil dekke, er begrunnet i mediets rolle i å utbre krenkelsen.

Departementet opprettholder forslaget, med mindre redaksjonelle endringer, som § 11. Skadeserstatningsloven 3-6 tredje ledd foreslås opphevet. Forslaget om å henvise til medieansvarsloven i nytt andre ledd i § 3-6, jf. også forslag til nytt tredje ledd i § 3-6 a, frafalles. Henvisningen ville ha en ren opplysningsfunksjon, og kan derfor like gjerne framgå av merknadene til bestemmelsen.

### Foretaksstraff

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, ønsker et eksplisitt unntak fra bestemmelsene om foretaksstraff for medieforetak. På den annen side mener riksadvokaten at et slikt unntak ikke er nødvendig.

Departementet opprettholder standpunktet i høringsnotatet om at det ikke bør innføres noe eget unntak fra foretaksstraff for medieforetak. Selv om høringsinstansene som ønsker et slikt unntak framfører relevante argumenter til støtte for sitt syn, kan departementet ikke se at det i høringen har kommet argumenter som stiller spørsmålet i et vesentlig nytt lys. Som departementet pekte på i høringsnotatet, har argumentet om at et unntak vil medføre avgrensningsproblemer mindre betydning dersom det gis en ny medieansvarslov. Spørsmålet om hvilke medier som omfattes av et unntak måtte i så fall knyttes opp mot lovens virkeområde. Derimot ville det fortsatt være nødvendig å avgrense mot straffbare forhold som ikke er direkte knyttet til den publisistiske virksomheten, slik som ved overtredelser av for eksempel arbeidsmiljøloven og skatte- og avgiftslovgivningen. Her kan det tenkes å oppstå vanskelige grensetilfeller, for eksempel der redaktører og journalister begår lovbrudd som har større eller mindre tilknytning til den journalistiske virksomheten. Slik sett kan det være å foretrekke at rettsstillingen beror på domstolspraksis framfor en eksplisitt lovregel.

Departementet kan heller ikke se at det er påvist noe konkret behov for en slik bestemmelse. Departementet understreker likevel at tungtveiende prinsipielle hensyn taler mot foretaksstraff overfor medieforetak, slik at terskelen for å anvende dette bør være svært høy. Departementet forutsetter at den strenge linjen som her har utviklet seg i rettspraksis videreføres.

# Ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere

## Gjeldende rett

Lovgivningen oppstiller enkelte unntak fra de alminnelige ansvarsreglene for tekniske medvirkere og distributører av andres ytringer. Straffeloven § 267 andre ledd fastslår at straff for krenkelse av privatlivets fred ikke kommer til anvendelse for «den som bare har deltatt ved teknisk bistand eller distribusjon av et blad eller tidsskrift her i riket». Tilsvarende gjelder for kringkastingssendinger. Fritaket gjaldt tidligere også ærekrenkelser, som ble avkriminalisert ved ikrafttreden av ny straffelov i 2015. Det framgår av forarbeidene at man med «blad eller tidsskrift» skal forstå den periodiske pressen, noe som innebærer at for eksempel trykking og distribusjon av bøker og andre enkeltstående publikasjoner ikke er omfattet, jf. Ot.prp. nr. 40 (1971–72) side 14. Ansvarsfritaket gjelder videre bare skrifter som er trykt i Norge, og dermed ikke ved distribusjon av utenlandske blad eller tidsskrift. Begrepet «kringkastingssendinger» må tolkes i overensstemmelse med definisjonen av «kringkasting» i kringkastingsloven § 1-1 bokstav a.

I likhet med det strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269 gjelder bestemmelsen ikke distribusjon på elektroniske plattformer. Her kan imidlertid ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven komme inn. Disse behandles nedenfor i punkt 17.1.3 i tilknytning til spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold i mediet.

Straffeloven § 236 andre ledd om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer inneholder et lignende ansvarsfritak for «den som bare har deltatt i den tekniske virksomhet i tilknytning til sendingen eller formidlingen». For andre straffbare ytringer, slik som for eksempel hatefulle ytringer etter straffeloven § 185, gjelder det ikke tilsvarende fritak fra straffansvar.

Når det gjelder erstatningsansvar, fastsetter skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd om privatlivskrenkelser og § 3-6 a tredje ledd om ærekrenkelser fritak for erstatningsansvar for «den som bare har deltatt ved teknisk framstilling eller formidling av ytringen.» I motsetning til straffeloven § 267 andre ledd er fritaket etter ordlyden ikke begrenset til erstatnings- og oppreisningsansvar for ytringer framsatt gjennom trykt presse eller kringkasting. Etter ordlyden bestemmelsen i § 3-6 andre ledd fikk i forbindelse med vedtakelse av ny straffelov, gjelder fritaket helt generelt og er nøytralt med hensyn til medieplattform. Fritaket kan dermed synes å få anvendelse også på tekniske medvirkere som har bidratt til at rettsstridige krenkelser har blitt satt fram for eksempel i en bok eller i en annen enkeltstående publikasjon, samt i alle elektroniske medier uavhengig av om de anses som redaktørstyrte journalistiske medier. I likhet med ansvarsreglene for eier og utgiver av et massemedium, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd og punkt 15.1.1 ovenfor, er det grunn til å spørre om bestemmelsen må tolkes innskrenkende på dette punktet. Da ansvarsfritaket for tekniske medvirkere ble etablert, var det knyttet til «blad eller tidsskrift» og kringkasting. Om den legislative begrunnelsen for å avgrense til de periodiske skriftene (trykt presse) uttalte departementet i Ot.prp. nr. 40 (1971–72) III punkt 4 side 14:

«Ser man på den side av det legislative grunnlag for ansvarsfritakelse som faren for sensur fra det tekniske personale eller distributørenes representanter, må det vel sies at dette hensyn har særlig vekt når det gjelder den periodiske presse. For en avis, et blad eller tidsskrift, er tidsmomentet vesentlig. En forsinkelse som følge av nektelse av å trykke eller distribuere vedkommende publikasjon vil lett få alvorligere følger enn hvor det er tale om en forsinkelse av en ikke-periodisk publikasjon. På denne bakgrunn kan det være naturlig i første omgang å begrense ansvarsfritakelsen til den periodiske presse, slik som foreslått av Straffelovrådet. Et annet forhold som det i denne forbindelse kan være grunn til å peke på er at det vel ikke minst er i den periodiske presse at behovet for å ha adgang til kritikk er stort, en kritikk, som dessuten ofte vil måtte settes fram under tidspress.»

I forarbeidene til gjeldende bestemmelse er betydningen av endringen i ordlyden ikke drøftet, jf. her Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.14.3.3 og særmerknader i punkt 16.13 side 488 og 489. Det framgår her at gjeldende rett videreføres, jf. også ovenfor i punkt 15.1.1. I lys av reglenes historikk og formål, kan det antakelig derfor legges til grunn at fritaket i § 3-6 andre ledd uansett er begrenset til teknisk medvirkning og distribusjon av privatlivskrenkelser og ærekrenkelser som er framsatt i redaktørstyrte journalistiske massemedier som er periodiske eller som oppdateres regelmessig. Derimot er det noe mer uklart om fritaket gjelder uavhengig av hvilken medieteknologi som er benyttet, eller fortsatt kun gjelder ytringer framsatt i «blad eller tidsskrift» og kringkasting.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Medieansvarsutvalget mente at reglene om ansvarsfritak for medienes tekniske medvirkere fortsatt har sin berettigelse og bør videreføres. Utvalget foreslo å gi ansvarsfritaket for teknisk medvirkning til privatlivskrenkelser i straffeloven § 267 en utforming i samsvar med den mer teknologinøytrale bestemmelsen om fritak for erstatningsansvar i skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd. Utvalget mente imidlertid at § 3-6 andre ledd er uheldig formulert, og foreslo flere endringer i ordlyden for å få klarere fram at det er tale om medvirkning ved teknisk forberedelse, framstilling eller distribusjon av en ytring på vegne av et massemedium. Utvalget gikk ikke nærmere inn på det tilsvarende ansvarsfritaket i § 236 om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer, og vurderte heller ikke om et strafferettslig ansvarsfritak for tekniske medvirkere også bør gjelde andre rettsstridige ytringer enn privatlivskrenkelser (og ærekrenkelser, som nå er avkriminalisert).

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide straffritaket for medienes tekniske medvirkere til også å omfatte andre straffbare ytringer enn privatlivskrenkelser, slik som for eksempel hatefulle ytringer. Departementet foreslo å erstatte straffeloven § 267 andre ledd med en ny generell bestemmelse i medieansvarsloven om fritak for straff for medienes tekniske medvirkere. Dette vil samtidig gi bestemmelsen et teknologinøytralt virkeområde, i motsetning til straffeloven § 267 andre ledd. Departementet gikk likevel inn for å opprettholde det tilsvarende fritaket for medienes tekniske medvirkere i straffeloven § 236 andre ledd om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer, og viste til at denne regelen dels er begrunnet i andre hensyn.

Departementet gikk også inn for å inkorporere det sivilrettslige ansvarsfritaket etter skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd i den nye bestemmelsen. Endelig foreslo departementet av pedagogiske grunner en henvisning i § 3-6 til de særlige reglene i medieansvarsloven.

Forslaget til ny bestemmelse i medieansvarsloven lød slik:

§ 13 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere

Straff kommer ikke til anvendelse på den som på vegne av et medium bare har deltatt ved teknisk forberedelse, fremstilling eller distribusjon av redaksjonelt eller brukergenerert innhold i mediet.

Medvirkere som nevnt i første ledd kan heller ikke ilegges erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a.

## Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Fagpressen og NRK støtter gjennomgående departementets forslag.

Riksadvokaten er enig med departementet i at ansvarsfriheten for tekniske medvirkere bør videreføres og i at den bør gjelde rettsstridig ytringer generelt (ikke bare privatlivskrenkelser). Imidlertid er riksadvokaten skeptisk til forslaget om å oppheve straffeloven § 267 andre ledd, og uttaler:

«Det er naturlig at en slik bestemmelse tas inn i en eventuell medieansvarslov, men en er ikke helt overbevist om at straffeloven § 267 annet ledd kan oppheves uten at en dermed mister den uttrykkelige straffriheten for personer som pr. i dag omfattes av dette ledd. En har merket seg departementets forsikring om at § 267 annet ledd ikke omfatter andre medier/personer enn de som vil være omfattet av ny medieansvarslov (s. 158). Men så vidt vi kan skjønne, vil det også i f.eks et tidsskrift som i hovedsak retter seg mot medlemmer i en organisasjon (som faller utenfor medieansvarsloven) kunne fremsettes straffbare krenkelser av privatlivets fred. Dersom § 267 annet ledd oppheves, mister man det klare unntaket for teknisk personell osv i slike medier. Straffriheten bør etter riksadvokatens mening (fortsatt) fremgå klart av loven.»

## Departementets vurdering

Forslaget i høringsnotatet om å innta en bestemmelse i medieansvarsloven om fritak for straffe- og erstatningsansvar for medienes tekniske medvirkere og distributører har gjennomgående fått støtte, og departementet opprettholder derfor forslaget.

Det er hensynet til ytringsfriheten som begrunner reglene. Dersom det å trykke en avis, filme/klippe en kringkastingssending eller lignende kunne medføre straffe- eller erstatningsansvar for innholdet, ville få personer vært villig til å ta på seg risikoen ved å yte slik teknisk bistand. Et rettslig ansvar for den tekniske hjelperen kunne dermed hindret ytringen fra å bli formidlet. Det ville også kunne innebære en oppfordring til en form for privat sensur ved at tekniske tilretteleggere kunne nekte å formidle kontroversielt eller «risikabelt» innhold. Likevel er det nok slik at reglene først og fremst har en klargjørings- og påminningsfunksjon, jf. her drøftelsene i Ot.prp. nr. 40 (1971–72) side 12.

Gitt reglenes formål, kan det etter departementets vurdering i dag være vanskelig å begrunne hvorfor det strafferettslige ansvarsfritaket skal begrenses til kun å omfatte privatlivskrenkelser og utbredelse av grove voldsskildringer. For de aktørene bestemmelsen er ment å gjelde for, vil det nok være like krevende å vurdere lovligheten av andre rettsstridige ytringer. Dersom det først skal gjelde en regel som gir tekniske medvirkere fritak for straffansvar for ytringer framsatt i redaktørstyrte journalistiske medier, bør denne gjelde for alle typer straffbare ytringer. Også riksadvokaten har gitt sin tilslutning til dette.

Riksadvokaten er imidlertid ikke like overbevist om at straffeloven § 267 andre ledd kan oppheves, og viser til at den ikke nødvendigvis overlapper helt med forslaget til bestemmelse i medieansvarsloven. Som eksempel nevner riksadvokaten personer som yter teknisk bistand til et tidsskrift som i hovedsak retter seg mot medlemmer i en organisasjon, slik at tidsskriftet faller utenfor medieansvarsloven.

På bakgrunn av innspill i høringsrunden, har departementet endret forslaget til virkeområdebestemmelse, blant annet ved at den negative avgrensningen i § 2 andre ledd tas ut, jf. ovenfor i punkt 8.5.2. Dette antas å bidra til å redusere et gap mellom medieansvarsloven og straffeloven § 267 andre ledd. Det kan likevel tenkes medvirkere som i dag omfattes av gjeldende ansvarsfritak, som ikke vil være beskyttet av den nye bestemmelsen fordi mediet de har medvirket til å utbre faller utenfor medieansvarslovens virkeområde. Spørsmålet har først og fremst teoretisk interesse. Det skal nok mye til for at de subjektive vilkårene for straff vil være oppfylt for en teknisk medvirker. Av ytringsfrihetshensyn er det også mindre sannsynlig at påtalemyndigheten vil strafforfølge denne type overtredelser. En opphevelse av bestemmelsen vil like fullt innebære en formell utvidelse av straffansvaret for krenkelser av privatlivets fred for de som deltar ved teknisk bistand eller distribusjon av blad, tidsskrift eller kringkastingssending. Etter en ny vurdering har departementet derfor kommet til at straffeloven § 267 andre ledd bør opprettholdes, i tråd med riksadvokatens vurdering. En utvidelse av straffansvaret som kun er begrunnet i lovtekniske hensyn, er prinsipielt uheldig og bør unngås. Departementet ser heller ikke noe til hinder for at de to bestemmelsene kan virke ved siden av hverandre. Det kan være grunn til å vurdere på et senere tidspunkt om straffeloven § 267 andre ledd bør endres slik at den også får et teknologinøytralt virkeområde.

Departementet har for øvrig foretatt mindre språklige endringer i bestemmelsen om ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere, som er inntatt som § 12 i lovforslaget.

# Ansvar for brukergenerert innhold

## Gjeldende rett

### Det rettslige utgangspunktet

Det finnes i dag ingen særregulering av rettslig ansvar for ytringer i kommentarfelt eller andre former for brukergenererte fora på de redaktørstyrte journalistiske plattformene. I utgangspunktet gjelder derfor de alminnelige reglene for plassering av straffansvar og erstatningsansvar som er gjennomgått ovenfor i punkt 12.1. Det er et noe uklart spørsmål i hvilken grad ansvarsfrihetsbegrensningene som framgår av lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven) § 18 kan komme inn og moderere disse reglene, jf. nærmere nedenfor i punkt 17.1.3.

Det vil normalt ligge innenfor redaktørens myndighet å beslutte om og når det skal åpnes opp for brukergenerert innhold i tilknytning til redaksjonelt stoff. Når det gjelder et mulig straffansvar for redaktøren, vil det som regel være naturlig å anlegge en medvirkningssynsvinkel. Redaktøren har ikke selv ytret seg, men tilrettelagt for publisering av en annens rettsstridige ytring. De fleste straffebud som omhandler ulovlige ytringer krever at overtrederen har handlet forsettlig. Dette innebærer normalt at redaktøren bare kan holdes strafferettslig ansvarlig dersom han har fått konkret kunnskap om publiseringen av det ulovlige brukergenererte innholdet, men unnlatt å foreta seg noe for å redigere, fjerne eller blokkere det. Hvor lang tid han har på seg til å agere, beror på en konkret vurdering, jf. den alminnelige rettsstridsreservasjonen.

Dersom ytringen rammes av et straffebud der det er tilstrekkelig å ha utvist grov uaktsomhet eller uaktsomhet, kan det imidlertid oppstå straffansvar for redaktøren for det brukergenererte innholdet selv om han ikke hadde konkret kunnskap om publiseringen. I slike tilfeller må det gjøres en konkret vurdering av i hvilken grad redaktøren kan bebreides for offentliggjøringen av innholdet. For eksempel kan det i konkrete tilfeller regnes som grovt uaktsomt å fatte en redaksjonell beslutning om å åpne opp for brukergenerert innhold i tilknytning til en nyhetsartikkel som omhandler forhold man vet typisk vil generere hatefulle ytringer, uten å samtidig sørge for moderering av innholdet. Hvis det da postes innhold i strid med straffeloven § 185, kan det tenkes at redaktøren etter omstendighetene blir ilagt straffansvar selv om han ikke hadde kunnskap om publiseringen. Om mediet eies av et foretak, og det er i praksis det vanligste, vil det i prinsippet også kunne anvendes foretaksstraff ved publisering av ulovlig brukergenerert innhold, jf. ovenfor i punkt 15.1.2. Foretaksstraff tar nettopp sikte på å etablere et klart ansvarspunkt når det skjer anonyme eller kumulative feil.

I lys av de prinsippene som kan utledes av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, skal det trolig svært mye til for at en redaktør eller et medieforetak kan straffes for publisering av brukergenerert innhold. I praksis kan det være mer aktuelt å gjøre erstatningsansvar gjeldende mot redaktøren eller medieforetaket. I erstatningsrettslig sammenheng skilles det ikke mellom hovedmann og medvirker. Redaktørens ansvar følger her av en tolkning av skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd og § 3-6 a. Medieforetaket vil trolig kunne holdes ansvarlig for brukergenerert innhold med hjemmel i identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd så lenge den erstatningsansvarlige har «handlet i tjenesten til en eier eller utgiver» av mediet, jf. ovenfor i punkt 15.1.1.

Det er sparsomt med rettspraksis på området. I LB-2012-40927 hadde en forsvarsadvokat reist krav om oppreisningserstatning etter den tidligere skadeserstatningsloven § 3-6 mot Hegnar Media AS og ansvarlig redaktør for ærekrenkende utsagn på et debattforum tilknyttet nettavisen Hegnar Online. Debattforumet hadde ikke redaksjonelt stoff, og var inndelt i en rekke ulike temaer. Forumet hadde egen nettadresse, men man fikk tilgang til det via nettavisen Hegnar Online. Borgarting lagmannsrett fant det unødvendig å ta stilling til om utsagnene var ærekrenkende da retten mente at verken Hegnar Media, som utgiver av Hegnar Online, eller redaktøren hadde opptrådt uaktsomt. De saksøkte ble derfor frikjent. Retten viste til at innleggene ble fjernet kort tid etter at redaksjonen ble gjort oppmerksom på innholdet, og uttalte:

«Lagmannsretten finner videre at det ut fra datidens krav var etablert et tilstrekkelig system for fjerning av innlegg med et rettsstridig eller upassende innhold. Det vises dels til ordningen med varselknapp på nettsidene, en ordning som Hegnar Online var tidlig ute med å etablere. Dels vises det også til at det den gang fantes en ordning med egen moderering av nettsidene, selv om det ut fra dagens krav kan stilles spørsmålstegn ved omfanget og systematikken av denne.»

Anke fra saksøker ble ikke tillatt fremmet for Høyesterett, og saksøker klaget senere Norge inn for EMD for krenkelse av hennes rett til privatliv etter EMK artikkel 8, jf. mer i neste punkt.

### Nærmere om EMD-praksis på området

EMD har behandlet spørsmål om medienes ansvar for brukergenerert innhold i flere saker, og kun i forbindelse med klager knyttet til sivile søksmål. Spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold kom første gang opp i saken Delfi AS mot Estland (EMD-2009-64569). I EMDs storkammerdom av 16. juni 2015 konkluderte flertallet med at det ikke utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 10 å ilegge nyhetsportalen Delfi erstatningsansvar for ulovlige ytringer i et kommentarfelt, selv om Delfi hadde et varslingssystem på plass og fjernet ytringene så snart de fikk kunnskap om dem.

Bakgrunnen for saken var at medieforetaket, som stod som utgiver av den baltiske nyhetsportalen Delfi, i et sivilt søksmål hadde blitt dømt til å betale erstatning for grovt fornærmende ytringer framsatt i et kommentarfelt mot direktøren for et fergeselskap. Artikkelen som kommentarfeltet var knyttet til omhandlet fergeselskapets omlegging av ruter til noen øyer utenfor kysten av Estland. Ruteomleggingen var upopulær ettersom den medførte at isen ble brutt opp på steder hvor det var tilrettelagt for å kjøre på isen. I kommentarfeltet under artikkelen ble det rettet flere anonyme trakasserende, truende og hatefulle uttalelser mot direktøren av fergeselskapet.

De aktuelle kommentarene ble fjernet av Delfi ca. seks uker etter at de var lastet opp, og først etter at Delfi ble gjort oppmerksom på dem av saksøkerens advokat. Estlands høyesterett kom til at det forelå uaktsomhet da retten mente Delfi på eget initiativ burde ha oppdaget og fjernet ytringene på et langt tidligere tidspunkt. Det var på det rene i saken at Delfi hadde truffet flere forholdsregler for å hindre publisering av denne typen innhold. De hadde på plass et alminnelig varslingssystem (ofte omtalt som «notice and take down») der mediebrukerne kunne merke eller «flagge» kommentarer som de fant fornærmende eller hatefulle, og kommentarene ville deretter raskt bli fjernet. Delfi hadde også installert filtre som automatisk fjernet ulike obskøne ord. I tillegg hadde Delfi publisert regler for bruk av kommentarfeltet som inkluderte ansvarsfraskrivelser for det brukergenererte innholdet.

EMD kom til at inngrepet tilfredstilte lovskravet, og at det forfulgte et legitimt formål («rights of others»). Når det gjelder spørsmålet om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn, tok EMD utgangspunkt i de generelle prinsippene som er utviklet gjennom praksis knyttet til medienes særlige funksjon i samfunnet og journalistenes «duties and responsibilities». EMD viste blant annet til de negative virkningene det kan få for ytringsfriheten å ilegge videreformidleren ansvar, med mindre det er sterke grunner for å gjøre det. Vernet av privatlivet etter EMK artikkel 8 nyter imidlertid tilsvarende vern som ytringsfriheten, og domstolen uttaler at dens oppgave er å vurdere om nasjonale myndigheter har funnet en rimelig balanse mellom disse rettighetene (dommens avsnitt 131–139). I denne vurderingen vil de nasjonale myndighetene innrømmes en vid skjønnsmargin. I spørsmålet om nasjonale domstoler hadde anført relevante og tilstrekkelige grunner for å ilegge Delfi ansvar og dermed oppfylte kravet til forholdsmessighet, identifiserte EMD fire kriterier av betydning for vurderingen (dommens avsnitt 142–162):

* Kontekst og innholdet av kommentarene
* Iverksatte tiltak for å forhindre og fjerne krenkende/ulovlige uttalelser
* Om ansvar kan gjøres gjeldende mot den originære ytreren
* Konsekvenser for partene

Etter en konkret vurdering av disse kriteriene, kom EMD til at det ikke utgjorde et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten å holde Delfi ansvarlig for det aktuelle brukergenererte ulovlige innholdet. EMD støttet nasjonale domstolers vurdering av at Delfis involvering i brukerkommentarene «went beyond that of a passive, purely technical service provider» (avsnitt 146). Domstolen la i vurderingen hovedsakelig vekt på at majoriteten av kommentarene var hatefulle ytringer (blant annet antisemittiske uttalelser), at kommentarene var en respons på innhold som Delfi hadde produsert, at Delfi var en profesjonell nyhetsportal med økonomisk interesse i det brukerskapte innholdet (ved at det genererer annonseinntekter), at Delfis tiltak for å fjerne ulovlig innhold etter at det var publisert var utilstrekkelige, samt at Delfi bare var idømt en oppreisningserstatning på ca. 320 Euro for forholdet. To dommere dissenterte.

Spørsmålet om ansvar for brukerskapt innhold var igjen oppe i Magyar Tartalomszolgaltatok Egyesülete (MTE) og Index mot Ungarn (EMD-2013- 22947). De to klagerne var i et sivilt søksmål blitt dømt til å betale erstatning for ærekrenkelser i et kommentarfelt som var knyttet til en redaksjonell artikkel om uetisk praksis i et meglerforetak. Artikkelen var først publisert på nettsiden til MTE, som er det selvregulerende organet til ungarske innholdstilbydere på nettet og som blant annet håndhever bransjens etiske regler. Artikkelen ble senere publisert på Index' nyhetsportal, som er en av de største i Ungarn og sammenlignbart med Delfi. Begge de to portalene hadde lagt til rette for at brukerne kunne kommentere redaksjonelt innhold etter først å ha forhåndsregistrert seg. I likhet med Delfi hadde begge mediene også et notice and take down-system, som gjorde det mulig for brukerne å varsle om potensielt ulovlig innhold. Brukerne av foraene ble informert om at innholdet ikke representerte nettstedenes egne synspunkter og at leserne selv var ansvarlig for innholdet. Innholdet på Index ble også delvis moderert på eget initiativ etter publisering (dommens avsnitt 8-10).

I nødvendighetsvurderingen anvendte EMD de samme fire kriteriene som i Delfi-saken, men kom her til at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 10. Hovedbegrunnelsen for dette var at brukerkommentarene i MTE og Index-saken, i motsetning til i Delfi-saken, ikke dreide seg om klart ulovlige (hatefulle) ytringer, men fornærmende og vulgære ytringer rettet mot et kommersielt foretak og deres handelspraksis. I dette tilfelle anså domstolen det tilstrekkelig at det var etablert et notice and take down-system:

«91. However, in the case of Delfi AS, the Court found that if accompanied by effective procedures allowing for rapid response, the notice-and-take-down-system could function in many cases as an appropriate tool for balancing the rights and interests of all those involved. The Court sees no reason to hold that such a system could not have provided a viable avenue to protect the commercial reputation of the plaintiff. It is true that, in cases where third-party user comments take the form of hate speech and direct threats to the physical integrity of individuals, the rights and interests of others and of the society as a whole might entitle Contracting States to impose liability on Internet news portals if they failed to take measures to remove clearly unlawful comments without delay, even without notice from the alleged victim or from third parties (see Delfi AS, cited above, § 159). However, the present case did not involve such utterances.»

Også i sakene Pihl mot Sverige (EMD-2014-74742) og Tamiz mot Storbritannia (EMD-2014-3877) fant domstolen at de to respektive klagene knyttet til brukergenerert innhold åpenbart ikke utgjorde krenkelser av EMK artikkel 8, og avviste dermed sakene fra full behandling. Den 19. mars i år avsa EMD dom i den foreløpig siste siste saken som omhandler medienes ansvar for brukergenerert innhold, Mona Høiness mot Norge (EMD-2014-43624), omtalt ovenfor i punkt 17.1.1. Høiness gjorde gjeldende at Norge krenket hennes rettigheter etter EMK artikkel 8 ved at Hegnar Media og redaktøren ble frifunnet i injuriesøksmålet hun anla etter at det ble postet nedsettende kommentarer om henne på Hegnar Onlines debattforum. EMD konkluderte imidlertid med at det ikke forelå noen krenkelse av Høiness' rett til privatliv og at nasjonale domstoler hadde foretatt en balansert avveining opp i mot ytringsfriheten innenfor rammen av deres skjønnsmargin. I anvendelsen av Delfi-kriteriene, viste EMD særlig til at tingretten hadde funnet at kommentarene ikke var ærekrenkende, at debattforumet var klart adskilt fra det redaksjonelle innholdet, og at det var iverksatt tilfredsstillende tiltak for å moderere innholdet.

### Ansvarsfritaket i ehandelsloven § 18

#### Generelt

Ehandelsloven § 18 inneholder ansvarsfrihetsregler som innskrenker det straffe- og erstatningsrettslige ansvaret for informasjonssamfunnstjenester som lagrer informasjon på oppfordring fra andre. Det er i dag noe uklart om de redaktørstyrte journalistiske mediene som tilbyr brukergenerert innhold på sine plattformer omfattes av reglene for denne delen av innholdet. Bestemmelsen, og ehandelsdirektivet som den bygger på, står også i et visst spenningsforhold til de prinsippene som kan utledes av EMD-praksis på området. Det har derfor vært nødvendig for departementet å gå grundig inn i dette spørsmålet for å avklare det rettslige handlingsrommet for regulering av brukergenerert innhold i en medieansvarslov.

Ehandelsloven fastsetter regler for elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester, og gjennomfører EØS-avtalens ehandelsdirektiv (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF). Loven inneholder i §§ 16 -18 regler som innskrenker det straffe- og erstatningsrettslige ansvaret og gir et betinget ansvarsfritak for bestemte informasjonssamfunnstjenester. Reglene gjelder tjenester som overfører eller gir tilgang til informasjon over et elektronisk kommunikasjonsnett eller som lagrer andre personers informasjon, jf. den nærmere definisjonen i § 1 andre ledd bokstav b). Bestemmelsene er beslektet med ansvarsfrihetsreglene i straffeloven og skadeserstatningsloven, og har den samme legislative begrunnelsen.

#### Nærmere om hva ansvarsfritaket innebærer

Bestemmelsen i § 18 første ledd bokstav a innebærer at en tjenesteyter bare vil være ansvarlig for innhold på plattformen dersom tjenesteyteren, eller den som har handlet på hans vegne, har utvist forsett. Dette innebærer i noen tilfeller en skjerping av skyldkravet, for eksempel når det gjelder hatefulle ytringer (straffeloven § 185, hvor skyldkravet er grov uaktsomhet) og pornografi (straffeloven § 317, hvor skyldkravet er uaktsomhet). For erstatningsansvar kreves at tjenesteyteren eller den som har handlet på hans vegne har utvist forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 18 første ledd bokstav b. Dette i motsetning til det alminnelige uaktsomhetsansvaret som gjelder for erstatning på ulovfestet grunnlag og etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a.

Selv om det kvalifiserte skyldkravet etter § 18 første ledd er oppfylt, kan tjenesteyteren etter bestemmelsens andre ledd likevel oppnå strafferettslig og erstatningsrettslig ansvarsfrihet dersom tjenesteyteren «uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen». Tiltaksplikten inntrer fra det tidspunkt hvor «forsettet eller den grove uaktsomheten» foreligger. Det betyr at nettverten i forhold til strafferettslig ansvar får en selvstendig handlingsplikt idet det foreligger forsett. I forhold til erstatningsansvar inntrer den selvstendige handlingsplikten når grov uaktsomhet foreligger. Hva som ligger i kravet til «uten ugrunnet opphold» beror på en konkret vurdering, jf. Ot.prp. nr. 4 (2003–2004) punkt 9.3.3.3. Tjenesteyteren må innrømmes en viss tid til selv å undersøke lovligheten av den aktuelle informasjonen.

I en ytringsfrihetskontekst er denne ansvarsfriheten sentral. Nettvertene fungerer som tilretteleggere for andres ytringer. Et for strengt ansvar kan føre til at mange av disse tjenestene ikke vil være villige til å ta risikoen med å formidle brukerskapt innhold, jf. tilsvarende betraktninger ovenfor i punkt 16.1. I Ot.prp. nr. 4 (2003–2004) punkt 9.3.2.3 er det uttalt følgende:

«Departementet ønsker å fremheve at hensynet til ytringsfriheten er et argument som må tillegges betydelig vekt i vurderingen av hvilke forhold som anses som grovt uaktsomme. Av denne grunn fastholder departementet at det ikke vil være grovt uaktsomt av en nettleverandør å videreformidle informasjon det hersker stor usikkerhet om er rettsstridig, for eksempel informasjon som påstås å være ærekrenkende eller i strid med rasismeparagrafen.»

Ansvarsfrihetsreglene ville ikke vært effektive dersom man kunne omgå reglene ved å pålegge tilbyderne en generell plikt til å overvåke eller kontrollere innholdet på plattformene, for eksempel ved å installere filtre eller annet teknisk utstyr som kontrollerer informasjonen. Ehandelsloven § 19 presiserer derfor, i samsvar med ehandelsdirektivet artikkel 15, at ansvarsfrihetsreglene i §§ 16-18 ikke innebærer at tjenesteyteren har noen «generell plikt til å kontrollere eller overvåke den informasjonen som lagres eller overføres på oppfordring fra en tjenestemottaker, eller en generell plikt til å undersøke forhold som antyder ulovlig virksomhet». Bestemmelsene er likevel ikke til hinder for at at tjenesteyteren kan pålegges at det ulovlige innholdet skal bringes til opphør eller hindres, jf. § 20.

#### Nærmere om reglenes virkeområde

Ehandelsloven § 18 gjelder «tjenesteytere», som kan være både fysiske og juridiske personer, jf. definisjonen i § 3 bokstav a. Bestemmelsen gjelder for lagring av informasjon «på oppfordring fra en tjenestemottaker». Innhold som har kommet i stand på tjenesteyterens eget initiativ, er dermed ikke omfattet. Under henvisning til ehandelsdirektivets fortalepunkt 18, er det i forarbeidene til loven forklart at en nettvert er en lagringstjeneste (ehandelsdirektivet benytter uttrykket «hosting») som tilbyr utleie av lagringsplass, jf. Ot.prp. nr. 31 (2002–2003) punkt 6.2.3, se også Ot.prp. nr. 4 (2003–2004) punkt 4.4. Det er vist til at ett eksempel på en slik «hosting»-tjeneste er såkalte «elektroniske anslagstavler»:

«Dette er en Internettjeneste som tilbyr brukerne å ta del i det materiale andre her har lagt ut, eller brukeren kan selv legge ut eget materiale. På denne måten kan man for eksempel bytte dataprogrammer, bilder og musikkfiler eller foreta skriftlige dialoger i realtid over Internett («chatte»).

Tjenestene det vises til her kan kanskje sies å være forløpere til dagens sosiale medier og andre brukergenererte fora på internett. Med hensyn til hvilke tjenesteytere som kan påberope seg ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven § 18, er det gitt veiledning for tolkningen i fortalepunkt 42 til ehandelsdirektivet. Det framgår her at ansvarsfrihetsreglene gjelder tjenester «of a mere technical, automatic and passive nature, which implies that the information society service provider has neither knowledge of nor control over the information which is transmitted or stored». EU-domstolen har på denne bakgrunn lagt til grunn et nøytralitetskrav som må være oppfylt for at tjenesten skal omfattes av direktivets artikkel 14, som § 18 i ehandelsloven er en gjennomføring av:

«Accordingly, in order to establish whether the liability of a referencing service provider may be limited under Article 14 of Directive 2000/31, it is necessary to examine whether the role played by that service provider is neutral, in the sense that its conduct is merely technical, automatic and passive, pointing to a lack of knowledge or control of the data which it stores.» (sak C-236/08 Google France and Google paragraf 114)

I sak C-324/09 L'Oreal mot eBay uttalte domstolen i avsnitt 116 at aktivitetsgrensen er overskredet der tilbyderen har «provided assistance which entail, in particular optimising the presentation of the offers for sale in question or promoting those offers». Slike tilfeller omfattes derfor ikke av ansvarsfriheten etter artikkel 14.

Etter at ehandelsdirektivet og ehandelsloven ble vedtatt, har det skjedd en voldsom utvikling av medieteknologi og -tjenester. Dette har reist spørsmål om hvilke tjenester som skal defineres som lagringstjenester og dermed være underlagt ansvarsfrihetsreglene i direktivet artikkel 14. Det er ulike syn i EUs medlemsland om hvilke tjenester som skal regnes som lagringstjenester, og dermed er det også forskjeller i hvordan ansvarsfrihetsreglene anvendes.

Hvorvidt et brukergenerert forum i et redaktørstyrt medium omfattes av ehandelsloven § 18, er ikke vurdert av norske domstoler. Bestemmelsen ble påberopt av saksøkte i Hegnar Online-dommen, nærmere omtalt i punkt 17.1.1, men lagmannsretten fant ikke grunn til å ta stilling til om regelen kom til anvendelse. En redaktør vil i så fall måtte betraktes som «tjenesteyter» i medhold av § 3 dersom det er han som også er utgiver av mediet, jf. at tjenesteytere etter denne bestemmelsen kan være både fysiske og juridiske personer. Det vanlige vil nok likevel være at det er et foretak som driver nyhetsmediet. Et neste spørsmål blir da om redaktøren likevel kan betraktes som «tjenesteyter» etter § 18, siden det normalt vil være redaktøren som har myndigheten til å beslutte om og når det skal åpnes opp for brukergenerert innhold, jf. mer nedenfor. I så fall vil både foretaket (eier eller utgiver) og redaktøren personlig kunne påberope seg ansvarsfritaket i § 18.

Forarbeidene til ehandelsloven gir naturlig nok begrenset med veiledning for tolkningen i og med at praksisen med kommentarfelt og debattfora i tilknytning til redaksjonelt stoff har utviklet seg etter at ehandelsdirektivet og ehandelsloven ble vedtatt. Forarbeidene slår likevel fast at «on-line aviser» regnes som informasjonssamfunnstjenester som omfattes av loven, jf. Ot.prp. nr. 31 (2002–2003) merknader til § 1 på side 55. Lagringstjenester, som er en undergruppe av informasjonssamfunnstjenester, vil etter forarbeidene blant annet omfatte såkalte «elektroniske anslagstavler» i betydningen en «Internettjeneste som tilbyr brukerne å ta del i det materiale andre her har lagt ut, eller brukeren kan selv legge ut eget materiale». Dette er i utgangspunktet en treffende beskrivelse også av elektroniske redaktørstyrte journalistiske medier med kommentarfelt eller andre brukergenererte elementer.

Spørsmålet er ikke i noen særlig grad drøftet i juridisk teori. Jon Bing har imidlertid i boken Ansvar for ytringer på nett (2008) jf. side 233 lagt til grunn at debattfora knyttet til nettaviser må anses som en spesiell form for nettvert/lagringstjeneste som omfattes av ehandelslovens ansvarsfrihetsregler i § 18:

«En spesiell form for nettvert representeres av debattfora knyttet til nettaviser. Nettavisen er naturligvis selv en primær ytring som gjøres tilgjengelig fra en tjenestemaskin, ofte operert av nettavisen selv. Men nettavisen vil åpne mulighet for at lesere kan opprette egne blogger, laste opp egne innlegg eller kommentere andres innlegg. I forhold til slike innlegg vil nettavisen være nettvert, dvs lagre innleggene på en slik måte at de er tilgjengelig for andre brukere på Internett.»

Det foreligger så vidt departementet er kjent med heller ikke noe direkte relevant praksis fra EU-domstolen. I ikke-bindende rettsakter («soft law») har imidlertid Kommisjonen lagt til grunn at kommentarfelt i nyhetsbaserte nettjenester kan dekkes av ansvarsfrihetsreglene i artikkel 14, men uten at redaktørens rolle drøftes noe nærmere, jf. EU-kommisjonens kommunikasjon COM(2017) 555 «Tackling illegal Content Online – towards an enhanced responsibility of online platforms» side 5.

Slik kommentarfelt og debattfora tilknyttet redaktørstyrte journalistiske medier normalt innrettes i dag, skjer det ikke noen forhåndsredigering av innholdet. I utgangspunktet er redaktørens kontroll over innholdet derfor begrenset til å kontrollere innholdet i ettertid. Det kan derfor hevdes at redaktørens kontrollmuligheter ikke skiller seg vesentlig fra hvilken som helst annen «tjenesteyter» i ehandelslovens forstand. På den annen side, dersom tjenesten er innrettet slik at redaktøren eller andre i mediet forhåndsgodkjenner innholdet før det publiseres, vil nøytralitetskravet som oppstilles i ehandelsdirektivet punkt 42 ikke være oppfylt og tjenesten vil ikke kunne påberope ansvarsfrihetsreglene. Mellom disse ytterpunktene kan det tenkes ulike grader av moderering og innretning av tjenesten, herunder prioritering og optimalisering av innholdet. Det at mediet har installert filterprogrammer, frivillig overvåker tjenesten, eller har truffet andre proaktive foranstaltninger for å forsøke å hindre publisering av ulovlig innhold i tjenesten utelukker trolig ikke i seg selv tjenesten fra å være en lagringstjeneste etter § 18. Slike tiltak kan imidlertid få betydning for hvilke aktsomhetskrav som stilles til tilbyderen. Redaktørstyrte journalistiske medier skiller seg på dette punktet fra rene nettvert-tjenester som ikke selv produserer redaksjonelt innhold. Det er særegent for redaktørstyrte journalistiske medier at det ofte vil være innhold produsert av mediet selv som danner foranledningen og rammen for det innholdet leserne genererer på mediets plattform. Departementet kommer tilbake til dette nedenfor i punkt 17.5.2.

Oppsummert må det antakelig kunne legges til grunn at en nettavis eller annet redaktørstyrt medium vil kunne regnes som en lagringstjeneste som omfattes av ehandelsloven § 18 for så vidt gjelder det brukerskapte innholdet. Det vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av hvordan tjenesten er innrettet. Akkurat hvordan denne grensen skal trekkes er det vanskelig å ha en klar oppfatning av i dag. Et eget spørsmål er om redaktøren, som handler på vegne av foretaket, personlig vil kunne påberope seg de samme ansvarsfrihetsreglene som foretaket. Normalt vil det være redaktøren som har myndigheten til å beslutte om og når det skal åpnes opp for brukergenerert innhold. Det er også redaktøren som, gjennom sin ledelse og kontroll, må sørge for rutiner som innebærer at ulovlig innhold som postes av brukerne fjernes i henhold til den handlingsplikten som ehandelslovgivningen oppstiller. Dette taler etter departementets vurdering for at redaktøren ikke kan holdes ansvarlig i større utstrekning enn foretaket. For andre redaksjonelle medarbeidere i mediet er dette mer uklart. Dersom de modererer innholdet etter fullmakt fra redaktøren, er det imidlertid neppe grunn til at de skal kunne holdes ansvarlig i større utstrekning enn redaktøren. Svaret er likevel ikke sikkert.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Utvalget drøftet spørsmålet om hvilket rettslig ansvar som bør hvile på den som tilbyr et forum for utveksling av meningsytringer og informasjon brukerne imellom, og begrenset dermed ikke spørsmålet til de redaktørstyrte medienes brukergenererte fora. For det første vurderte utvalget muligheten for å lovfeste krav om at brukere må forhåndsregistrere seg før de får adgang til å publisere innhold via tredjemannstjenester som tillater umiddelbar publisering og anonymitet utad. Utvalget viste til at formålet med slik registrering dels vil være at det i ettertid skal være mulig å identifisere den originære ytrer der ytringen er ulovlig. Dels kan det at identifisering er mulig, ha en preventiv effekt. Utvalget antok at en registreringsordning som gir en reell sikkerhet for at oppgitt identitet er korrekt, ikke vil være direkte i strid med retten til å være anonym. Utvalget mente likevel at en slik ordning vil være ressurskrevende og innebære en betydelig terskel for det å ytre seg. Utvalget konkluderte derfor med at eventuelle registreringsordninger derfor bør etableres i bransjeregi, eller på grunnlag av det enkeltes mediets egen beslutning.

For det andre vurderte utvalget muligheten for å innføre et tilnærmet objektivt ansvar for redaktører og særskilt definerte ansvarssubjekter i andre elektroniske medier. Utvalget mente et objektivt ansvar i praksis ville fungere som et krav om forhåndsmoderering av brukergenerert innhold, og anbefalte ikke dette. Et hovedpoeng for utvalget var at et slikt krav ikke kan begrenses til medier som har en redaktørfunksjon. En slik avgrensning kunne lede til at nettdebattene blir skjøvet over i den uredigerte sfæren, noe som ikke vil være ønskelig i et ytringsfrihetsperspektiv. Å pålegge alle medier å forhåndsmoderere innhold ville på den annen side være et for inngripende virkemiddel, sammenholdt med gevinsten av tiltaket. Krav om forhåndskontroll vil være tidkrevende og dyrt, og legge en demper på debattaktiviteten.

Et samlet utvalg konkluderte derfor med at i medier hvor det finnes en ansvarlig redaktør, bør ansvaret være basert på lovgivningens alminnelige bestemmelser om ulovlige ytringer. Det innebærer at ansvar som hovedregel først kan oppstå når redaktøren er kjent med ytringens innhold og unnlater å foreta seg noe. Utvalget mente at dette er det eneste systemet som vil likebehandle mediene. I medievirksomheter uten en sentral redaktør, mente utvalget at foretaket vil peke seg ut som et naturlig ansvarspunkt, og at foretaksstraff i såfall er anvendelig. For sivilrettslig ansvar, vil regelen i § 3-6 tredje ledd om identifikasjonsansvar kunne benyttes. Utvalget vurderte også om det er behov for klargjøring av reglene, ved at det oppstilles krav og rutiner for hvordan mediene skal håndtere henvendelser fra personer som opplever seg krenket. Utvalget gikk imidlertid ikke inn for å lovfeste varslingssystemer, og viste blant annet til at forsvarlige rutiner kan eksistere innenfor en viss variasjonsbredde. Utvalget mente at i redaktørstyrte medier bør det ligge til redaktøren, og eventuelt til pressens selvdømmeordning, å fastsette de nærmere rutinene for hvordan redaktøren skal bli informert og ansvarliggjort.

## Høringsnotatet

Departementet vurderte behovet for lovregler som endrer og/eller klargjør gjeldende rett når det gjelder ansvar for brukergenerert innhold på de redaktørstyrte journalistiske plattformene. I likhet med Medieansvarsutvalget konkluderte departementet med at det ikke bør gis regler som pålegger redaktøren et strengere ansvar for brukergenerert innhold enn det som følger av gjeldende rett.

Departementet mente likevel at det er behov for å klargjøre rettstilstanden, og drøftet hvordan dette kan gjøres i lys av det rettslige handlingsrommet Norge har etter EMK og EØS-avtalens ehandelsdirektiv. Departementet pekte blant annet på at en klargjøring i loven kan bidra til en større bevisstgjøring om at både redaktøren og andre redaksjonelle medarbeidere i mediet har en generell aktsomhetsplikt når det gjelder håndtering av debattfora på de redaktørstyrte journalistiske plattformene. Departementet foreslo en lovbestemmelse som klargjør når redaktøren kan holdes ansvarlig for andres ytringer, kombinert med en ansvarsfrihetsregel etter modell av ehandelsloven § 18. Etter forslaget kreves forsett for å ilegge straffansvar og grov uaktsomhet for å ilegge erstatningsansvar. Den viktigste praktiske konsekvensen av bestemmelsen vil likevel være at redaktøren kan fri seg fra rettslig ansvar ved å «uten ugrunnet opphold» fjerne eller blokkere ulovlig innhold. Bestemmelsen gir dermed anvisning på en handlingsplikt for å unngå rettslig ansvar.

Departementet foreslo også at redaktører som omfattes av medieansvarsloven skal pålegges enkelte plikter knyttet til det å tilby brukergenerert innhold på sine plattformer, blant annet å informere om hvilke regler som gjelder og å etablere varslingssystemer for ulovlig innhold. Departementet viste til at lovbestemmelsen har til hensikt å bygge opp under de presseetiske reglene som gjelder på området, og derfor vil være en form for samregulering. Departementet så ikke behov for å sanksjonere brudd på disse pliktene på selvstendig grunnlag, og viste til at spørsmålet i praksis ville komme opp som ledd i en vurdering av redaktørens aktsomhet og rettslige ansvar for innholdet.

Forslaget lød slik:

§ 7 Redaktørens plikter knyttet til brukergenerert innhold

Redaktøren skal sørge for å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold i mediet.

Redaktøren skal tydelig opplyse om brukergenerert innhold som ikke er forhåndsredigert, og hvilke regler som gjelder for brukergenererte fora. Redaktøren skal tilrettelegge for varsling om ulovlig innhold samt opplyse om klagemuligheter for den som får brukergenerert innhold fjernet.

§ 14 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for brukergenerert innhold

Redaktøren eller den som handler på vegne av redaktøren kan bare straffes for ulovlig brukergenerert innhold i mediet dersom han eller hun har utvist forsett. For å kunne holdes erstatningsansvarlig, må han eller hun ha utvist grov uaktsomhet.

Redaktøren eller den som handler på vegne av redaktøren er i alle tilfelle straffri eller fri fra erstatningsansvar dersom han eller hun uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til den ulovlige ytringen etter at skyld etter første ledd forelå.

Som et mulig alternativ til § 14, foreslo departementet en ikke-sanksjonerbar pliktregel for redaktøren til å fjerne ulovlig innhold så snart redaktøren får kunnskap om det. Departementet viste til at i praksis vil dette i hovedsak fungere som en påminnelse om det som uansett vil følge av de alminnelige ansvarsreglene. Departementet foreslo at en slik lovbestemmelse i såfall kan utformes som et tredje ledd til forslaget § 7.

§ 7 Plikter knyttet til brukergenerert innhold

(…)

Redaktøren plikter uten ugrunnet opphold å treffe nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til rettsstridig brukergenerert innhold han eller hun får kunnskap om.

## Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er gjennomgående positive til regler som klargjør rettstilstanden. Ingen av høringsinstansene går eksplisitt imot forslaget, selv om noen ønsker justeringer og har alternative forslag på enkelte punkter. Flere av høringsinstansene gjør seg prinsipielle betraktninger uten å gå konkret inn i selve forslagene. Spekter uttaler:

«Spekter er einige med departementet i at det vil tene debattklima og det offentlege ordskiftet om samfunnsdebatten i stor grad går føre seg i fora som er opne for alle, og der moglegheita for sosial og offentleg kontroll er større enn i smale og lukka fora der det lett oppstår ekkokammer. Difor meiner Spekter det er viktig at ansvarsreglane ikkje vert skjerpa på dette feltet.»

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) uttaler på sin side at det er bra at departementet har gått grundig inn i spørsmålet om ansvaret for brukergenerert innhold og sett hen til relevant praksis og føringer fra EMD. NIM legger til:

«EMDs praksis viser at staten har en relativt vid skjønnsmargin ved vurderingen av hvordan dette spørsmålet best kan løses, herunder i å finne en rimelig balanse mellom ytringsfriheten (EMK artikkel 10) på den ene side og retten til privatliv (EMK artikkel 8) på den andre.

For NIM er det sentrale at myndighetene faktisk foretar denne avveiingen og gjør rede for hva man mener vil være en slik rimelig balanse (…). Det nærmere valg av ansvarsregel (balansepunktet) ser ikke NIM det som sin oppgave å mene så mye om. Vi anser imidlertid det skisserte forslaget å ligge innenfor statens skjønnsmargin.»

Tilsvarende viser riksadvokaten til at spørsmålet om rettslig ansvar for brukergenerert innhold er krevende, men at høringsnotatet gir en grundig gjennomgang av det rettslige handlingsrommet som gjelder. Riksadvokaten legger departementets konklusjoner til grunn, og uttaler at han ikke har merknader til forslagene.

Når det gjelder forslaget om å gi en betinget ansvarsfrihetsregel etter modell av ehandelsloven, jf. høringsforslaget § 14, er det ulike synspunkter blant høringsinstansene. Norsk Journalistlag, som tidligere har tatt til orde for at redaktøren ilegges et kontrollansvar for det brukergenererte innholdet, uttaler at de oppfatter å ha blitt hørt i sin prinsipielle argumentasjon selv om de ikke har fått gjennomslag for sitt opprinnelige forslag. De uttaler følgende:

«Vi mener Kulturdepartementet har foreslått en glitrende kodifisering av gjeldende rett. NJ deler departementets forståelse av de internasjonale rettskildene på området. […] De fremtidige ansvarsreglene for nettdebatter skal stimulere til en mest mulig åpen og fordomsfri meningsutveksling. Vi synes forslaget til samregulering er velbegrunnet. Her nedfelles som departementet skriver, en aktsomhetsplikt som initierer rutiner og systemer, og som gjør at ytringer av klart rettsstridige innlegg blir fjernet eller sperret. Vi finner det korrekt at muligheten for ansvarsfritak ikke må rekke like langt for erstatningsansvar som for straffansvar, og at det dermed kreves forsett ved straffansvar og grov uaktsomhet ved erstatningsansvar.»

Til departementets alternative forslag til regulering (høringsforslaget § 7 tredje ledd), uttaler Norsk Journalistlag at det er uaktuelt å støtte forslaget. Dette begrunnes blant annet i at dette alternativet ikke åpner opp for noen konsekvenser dersom prinsippene brytes. Også Fagpressen støtter departementets prinsipale forslag.

Norsk Redaktørforening støtter departementetes prinsipielle utgangspunkt, men fremmer et eget forslag til regulering:

«Fra NRs side er det helt sentralt å klargjøre rekkevidden av redaktøransvaret for brukergenerert innhold. Vi mener også at departementets gjennomgang av problemstillingene er god, og illustrerende for de utfordringer vi står overfor. Vi er som nevnt godt fornøyde med at departementet har slått fast at det objektive redaktøransvaret ikke gjelder for det brukergenererte innholdet, og mener at de konkrete forpliktelsene som er knyttet til slikt innhold er fornuftige og praktikable.

[…]

Etter vårt syn bør de juridiske reglene, som i dette tilfellet medfører et personlig ansvar for redaktøren, utformes slik at de i størst mulig grad medfører klarhet og forutsigbarhet. Samtidig er det et overordnet mål at reglene må utformes slik at de ikke legger unødige bånd på den utvidede ytringsfriheten som muligheter for publikumsdeltakelse medfører. Reglene for de redigerte mediene må heller ikke utformes slik at debattene skyves bort fra disse mediene.»

Norsk Redaktørforening mener det er tvilsomt om EMDs avgjørelser i Delfi- og MTE-saken legger så sterke begrensninger på nasjonal lovgivers handlingsrom som departementet la til grunn i høringsnotatet. Redaktørforeningen ønsker en regulering som innebærer at redaktørens personlige ansvar først kan inntre dersom han har kunnskap om det ulovlige brukergenererte innholdet. Redaktørforeningen tar utgangspunkt i departementets alternative forslag med å innta et nytt tredje ledd i bestemmelsen om redaktørplikter (høringsforslaget § 7), men ønsker en presisering av at plikten til å fjerne eller sperre tilgangen er begrenset til «åpenbart» rettsstridig innhold. Behovet for et slikt kvalifisert vilkår begrunnes med at man ellers kan risikere at mange redaktører vil fjerne langt mer innhold enn det er grunnlag for. Norsk Redaktørforening foreslår videre at bestemmelsen om ansvarsfritak (høringsforslaget § 14) innrettes slik at dersom redaktøren oppfyller denne plikten, så kan han ikke holdes ansvarlig for innholdet.

Både Mediebedriftenes Landsforening og NRK støtter prinsipalt Norsk Redaktørforenings forslag, og TV 2 gjør gjeldende noen av de samme synspunktene. NRK uttaler at dersom de ikke får støtte for sitt prinsipale syn, så er det betingede ansvarsfritaket best av de to alternativene departementet foreslår:

«Det understrekes imidlertid at det er viktig at bestemmelsen i forslagets § 14 – både første og annet ledd, jf. bestemmelsens overskrift – skal tolkes som en ren ansvarsfrihetsbestemmelse og at bestemmelsen ikke medfører at ansvar kan ilegges i større grad enn det som følger av e-handelsdirektivet.»

Det er ingen av høringsinstansene som direkte tar til orde for departementets alternative forslag til reguleringsmodell, men LDO ser argumenter for begge de skisserte alternativene. Ombudet ber derfor om at departementet vurderer en tredje løsning, nemlig å lovfeste begge de fremlagte alternativene i høringsnotatet. I den forbindelse uttaler ombudet: «Vi kan ikke umiddelbart se store utfordringer med å la begge regler virke ved siden av hverandre, og man kan da oppnå de ulike fordelene med begge alternativene.»

Når det gjelder forslaget om å gi en bestemmelse som fastsetter enkelte plikter knyttet til det å tilby brukergenerert innhold på de redaktørstyrte plattformene, jf. høringsforslaget § 7, støtter Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Fagpressen, Mediebedriftenes Landsforening, NRK og Medietilsynet forslaget. NRK uttaler at det er viktig at det ikke knyttes sanksjoner til disse forpliktelsene. LDO viser til undersøkelser som viser at over halvparten av de spurte avstår fra å debattere på Facebook på grunn av den negative tonen i debattene, og at mange av de spurte er ukjent med medienes retningslinjer for nettdebatt. LDO uttaler:

 «At mange avstår fra å ytre seg på grunn av debattklimaet er uheldig i mange henseender, og ikke minst kan det være et demokratisk problem. I lys av funnene i blant annet ombudets undersøkelser, er det særlig grunn til å frykte at enkelte grupper avstår fra å delta i større grad enn andre. Det gjelder kvinner, som nevnt over, samt etniske og religiøse minoriteter. Flertallet av brukerne som svarte i ombudets undersøkelse ønsker at både Facebook og nyhetsmediene blander seg mer inn i debatten. Dette kan være gjennom redigering/moderering, deltakelse i diskusjonene mv. Verdt å merke seg i denne forbindelse er at kun 24 % av brukerne svarte at de var kjent med nyhetsmedienes retningslinjer for debatter på deres sider (38 % var kjent med Facebooks retningslinjer for debatter). Det følger av dette at medienes retningslinjer for nettdebatter må være tydelige, og at mediene må være aktive for å gjøre disse kjent for brukerne, herunder ved å delta i og redigere debattene.»

Norsk Journalistlag mener det «er et godt grep når departementet understreker at de vil lovfeste enkelte forpliktelser for redaktøren, som kan bidra til å støtte opp under de presseetiske normene på området». Norsk Journalistlag støtter departementets forslag om å lovfeste et alminnelig varslingssystem, og påpeker sammenhengen mellom pliktregelen og den foreslåtte ansvarsfrihetsbestemmelsen:

«Hensikten med dette systemet er at den krenkede raskt skal kunne etablere kontakt, og formidle de opplysninger som er nødvendige for at kunnskap om forholdet etableres hos redaktøren. Når slik kunnskap foreligger hos redaktøren, må ansvarsfriheten opphøre kort tid deretter. Det er altså en klar sammenheng mellom ansvarsfrihet, effektiv opprettelse av kontakt og overføring av tilstrekkelig kunnskap til å avbryte ansvarsfriheten. Poenget er å ha mulighet for rask varsling knyttet opp mot det aktuelle krenkede utsagn og systemer hos redaktøren for å følge opp dette. Jo større omfang redaktørens virksomhet har, og jo større skadepotensialet er, desto større krav må det stilles til slike systemer. Bestemmelsen må sees i sammenheng med § 14, og av pedagogiske hensyn foreslår vi derfor en henvisning fra § 7 til denne bestemmelsen.»

Norsk Redaktørforening foreslår enkelte endringer i ordlyden i bestemmelsen. De viser til at det er unødvendig å avgrense plikten til å tilrettelegge for varsling slik at den bare gjelder ulovlig innhold. Videre mener de at formuleringen «brukergenerert innhold som ikke er forhåndsredigert» i andre ledd bør endres da det følger direkte av definisjonen av begrepet i forslaget § 2 bokstav b) at innholdet ikke er forhåndsredigert. Mediebedriftenes Landsforening og TV 2 har tilsvarende betraktninger.

NRK uttaler at de forstår bestemmelsen slik at pliktene er begrenset til brukergenerert innhold som er publisert på mediets egen plattform, jf. uttrykket «i mediet», men ber likevel om at dette presiseres uttrykkelig i forarbeidene. NRK skriver:

«Selv om NRK langt på vei vil søke å oppfylle de samme forpliktelsene på sine kontoer på tredjemanns plattformer er dette – blant annet av tekniske grunner – ikke alltid mulig. Det er derfor viktig at § 7 ikke gjelder for medienes innhold på tredjemanns plattformer.»

Medietilsynet viser særlig til at den vide ytringsadgangen digitaliseringen har medført gjør det enklere å spre netthets og «falske nyheter», og at det derfor er viktig at publikum er klar over om innholdet er forhåndsredigert eller ikke:

«Etter Medietilsynets oppfatning vil informasjon og åpenhet om dette hjelpe leserne til å være bevisst på at ulike typer medieinnhold har ulik status, samt hva slags ansvar som påhviler en selv når det gjelder egne ytringer. Dette vil være med å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Medietilsynet støtter på denne bakgrunn departementets forslag om å pålegge redaktøren å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold, samt en plikt til å opplyse brukerne av slike fora om innholdet er forhåndsredigert eller ikke og hvilke regler som gjelder for bruk av forumet.»

Medietilsynet viser også til utviklingen på mediefeltet internasjonalt, som går i retning av å pålegge forpliktelser til å lage systemer for varsling eller flagging av ulovlig innhold, jf. også nylig vedtatte edringer i AMT-direktivet knyttet til videodelingsplattformer.

## Departementets vurdering

### Spørsmålet om redaktørens ansvar bør skjerpes

Internettet og muligheten for interaktivitet har i betydelig grad styrket ytringsfriheten, jf. drøftelsen i punkt 3. Samtidig har brukergenererte fora gjort det svært enkelt å spre ærekrenkelser, hatefulle ytringer og annet ulovlig innhold som kan gjøre stor skade, både mot enkeltpersoners interesser og allmennhetens interesse i et velfungerende offentlig rom. Det som i dagligtalen med en samlebetegnelse gjerne omtales som «netthets» i kommentarfeltene har blitt en av ytringsfrihetens hovedutfordringer. Når man av frykt for å bli møtt med hatefulle eller ærekrenkende utsagn utøver selvsensur ved å avstå fra å delta, begrenses både den enkeltes reelle ytringsfrihet og kvaliteten på den offentlige samtalen.

Retten til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 er likeverdig med retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. På denne bakgrunn har EMD i sin praksis på området vist til at spørsmålet om videreformidlerens ansvar for ytringer på internett må finne sin løsning i en balanse mellom retten til privatliv, herunder vernet av æren og omdømmet, på den ene siden og ytringsfriheten på den andre, jf. ovenfor i punkt 17.1.2.

Når ytringer står på profesjonelle redaktørstyrte journalistiske mediers nettsider, kan det bidra til å gi ytringene en større legitimitet og utbredelse. Ett spørsmål som ble diskutert i høringsnotatet var om dette tilsier en annen og strengere regulering av slike medier enn av sosiale medier og andre brukergenererte fora.

I likhet med Medieansvarsutvalget, konkluderte departementet med at redaktøren og medieforetaket ikke bør pålegges et strengere ansvar for brukergenerert innhold enn det som følger av gjeldende rett. Et skjerpet rettslig ansvar kan gi redaktøren insentiver til å fjerne ytringer som ikke er ulovlige, men som kanskje er i lovens grenseland, for å unngå å komme i ansvar. Departementet viser her til at også ytringer som «fornærmer, sjokkerer og støter» er beskyttet av ytringsfriheten, jf. EMDs dom Handyside mot Storbritannia (EMD-1972-5493) avsnitt 49. I ytterste konsekvens kan et kontrollansvar eller strengt uaktsomhetsansvar føre til at redaktørstyrte journalistiske medier velger å avstå fra å tilby brukergenererte fora. Departementet mener at det åpenbart vil tjene debattklimaet og det offentlige ordskiftet dersom samfunnsdebatten i stor grad kan foregå i fora som er åpne for alle, og hvor muligheten for sosial og offentlig kontroll er større enn i smale eller lukkede fora der det lettere kan oppstå ekkokammer-effekter. I de uredigerte mediene er det heller ikke noen presseetiske normer eller selvjustis som kan disiplinere debatten. Høringen har vist bred oppslutning til dette prinsipielle standpunktet, og departementet opprettholder vurderingen av at redaktørens ansvar for brukergenerert innhold ikke bør skjerpes.

Departementet fastholder også vurderingen fra høringsnotatet om at lovgivningen bør bidra til å tydeliggjøre at redaktøren har en generell aktsomhetsplikt når det åpnes opp for brukergenerert innhold. Reguleringen bør bidra til å styrke de redaktørstyrte journalistiske mediene som tilretteleggere for nettdebatten. Det er åpenbart at nettdebatter må vedlikeholdes dersom de skal ha en positiv samfunnsmessig betydning. Aktiv tilstedeværelse og moderering fra redaksjonelle medarbeidere kan utvilsomt gi et sunnere debattklima hvor flere tør og ønsker å ytre seg. Det vil kunne bidra til å redusere forekomsten av ulovlige ytringer. Hvordan dette konkret skal gjøres, drøftes i punkt 17.5.3. Først vil departementet redegjøre for det rettslige handlingsrommet, jf. punkt 17.5.2. I punkt 17.5.4 foreslås det også enkelte forpliktelser for redaktøren knyttet til det å legge til rette for brukergenerert innhold.

### Handlingsrommet for regulering

Departementet legger til grunn at redaktørstyrte journalistiske plattformer kan være omfattet av ansvarsfritaket i ehandelsoven § 18, men det framstår som uklart i hvilket omfang. Det er også uklart om redaktøren personlig kan påberope seg disse reglene. Norges forpliktelser etter henholdsvis EMK og EØS-retten synes også å trekke i noe ulike retninger. Det vises til gjennomgangen ovenfor i punkt 17.1.2 og 17.1.3.

Departementet drøftet derfor handlingsrommet for regulering i høringsnotatet og oppsummerer her hovedkonklusjonene.

Det følger av EMD-praksis, jf. punkt 17.1.2, at det etter omstendighetene kan være i strid med EMK artikkel 10 å ilegge et redaktørstyrt medium et erstatningsansvar for ulovlig brukergenerert innhold dersom virksomheten har og praktiserer et effektivt varslingssystem som tilrettelegger for rask fjerning av den ulovlige ytringen. Dette beror på en bred, sammensatt vurdering av om kravet til forholdsmessighet etter EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt, jf. de momentene som EMD oppstilte i Delfi-saken. Det kan likevel være nærliggende å tolke EMD slik at så lenge et slikt system er på plass, så vil medlemslandene som et utgangspunkt ikke kunne ilegge rettslig ansvar uten at medieforetaket har fått kunnskap om innholdet og unnlatt å reagere. Dette tilsvarer langt på vei det ansvarssystemet som følger av ehandelsdirektivet og ehandelsloven.

Delfi-saken viser imidlertid at et varslingssystem tilsvarende det ehandelslovgivningen gir anvisning på, ikke alltid vil gi et tilstrekkelig vern av enkeltindividets rettigheter etter EMK artikkel 8. Store og profesjonelle nyhetsportaler, som inviterer leserne til å kommentere eget redaksjonelt stoff, kan ha et særskilt ansvar for å hindre spredning av straffbare hatefulle, truende og diskriminerende ytringer som kan ramme enkeltindivider hardt. Dette synes å innebære at medieforetaket i enkelte tilfeller ikke utelukkende kan basere seg på alminnelige varslingssystemer, men at de på eget initiativ må iverksette proaktive tiltak for å hindre denne type innhold på plattformen. Tilsynelatende innebærer EMD-praksis dermed en forståelse av konvensjonsrettighetene som kan være i konflikt med de ansvarsbegrensningene som ehandelsdirektivet gir anvisning på. I praksis vil det nemlig være vanskelig for nettverten å skille ut de kvalifisert krenkende ytringene hvor et varslingssystem ikke vil være tilstrekkelig for å unngå ansvar, uten å gjennomføre en generell overvåking av alle ytringene. Samtidig vil det være i strid med ehandelsdirektivet artikkel 15 å oppstille en generell forpliktelse til å aktivt søke etter fakta eller omstendigheter som indikerer ulovlig aktivitet.

I høringsnotatet argumenterte departementet likevel med at det i realiteten ikke er noen betydelig konflikt. Blant annet viste departementet til fortalepunkt 48 i ehandelsdirektivet, som presiserer at tjenestetilbydere som omfattes av ehandelsdirektivet kan pålegges aktsomhetsnormer som med rimelighet kan forventes av dem («duties of care») for å avdekke og forhindre ulovlig aktivitet. Departementet opprettholder denne vurderingen. Det er særegent for redaktørstyrte journalistiske medier at det ofte vil være innhold produsert av mediet selv som danner foranledningen og rammen for det innholdet leserne genererer på mediets plattform. Det kan derfor hevdes at disse mediene har en innflytelse på hvilke ytringer som kan tenkes å bli publisert av leserne. Dette har ikke sosiale medier og andre lagringstjenester i samme grad. Et redaktørstyrt journalistisk medium har som en naturlig og sentral del av sin oppgave nettopp å redigere og kontrollere stoff produsert av utenforstående, enten det er brukere (leserbrev), frilansere eller «borgerjournalister». Den kontrollen eller modereringen sosiale medier og andre plattformer gjør i henhold til sine brukervilkår, er ikke tuftet på de samme journalistetiske og profesjonsbaserte kravene. En slik differensiert tilnærming til hvilke aktsomhetskrav lagringstjenestene kan pålegges, vil for øvrig også være i samsvar med Europarådets ministerkomites rekommandasjon om plattformenes rolle og ansvar CM/Rec(2018)2 punkt 1.3.9, jf. også ovenfor i punkt 4.4.

### Ansvarsfrihetsregel

Mens høringsinstansene som har uttalt seg er enige i at det er behov for å klargjøre ansvarsreglene i loven, er det fortsatt uenighet om hvilke konkrete regler som bør gjelde. Norsk Redaktørforening argumenterer som tidligere for at redaktørens personlige ansvar for brukergenerert innhold først bør inntre ved kunnskap om den ulovlige ytringen, og får i dette støtte fra NRK, TV 2 og Mediebedriftenes Landsforening. Norsk Journalistlag, som tidligere har argumentert sterkt for at det bør gjelde et kontrollansvar for redaktøren, støtter imidlertid departementets prinsipale forslag. Det samme gjør Fagpressen.

Norsk Redaktørforening foreslår en plikt til å hindre tilgang til «åpenbart rettsstridig» innhold redaktøren får kunnskap om, kombinert med en regel om ansvarsfrihet hvis denne plikten er oppfylt. Forslaget bygger på departementets alternative forslag til § 7 tredje ledd i høringsnotatet, men går lenger i å frita redaktøren for ansvar. Plikten til å fjerne ulovlig brukergenerert innhold begrenses til det åpenbart rettsstridige innholdet, og rettslig ansvar kan bare oppstå som en konsekvens av brudd på denne handleplikten.

Norsk Redaktørforening begrunner forslaget med at redaktører ellers vil fjerne langt mer innhold enn nødvendig for å unngå å havne i ansvar. Departementet har forståelse for synspunktet, men mener samtidig at det er tungtveiende argumenter imot en slik begrensning. For det første framstår det som uheldig hvis innhold som mest sannsynlig er rettsstridig ikke vil bli fjernet fordi det ikke er «åpenbart». For det andre antar departementet at det som regel vil være et element av skjønn når det skal vurderes om en ytring er rettsstridig, slik at dette sjelden vil være «åpenbart» i praksis. Et slikt krav kan derfor medføre at plikten til å fjerne eller hindre tilgang til ulovlig innhold sjelden vil få anvendelse i praksis. Å begrense ansvaret til de tilfellene hvor redaktøren har positiv kunnskap, vil i enkelte tilfeller også innebære en lemping av ansvaret i forhold til gjeldende rett, jf. redegjørelsen i punkt 17.1.1.

Departementet opprettholder vurderingen om at rettstilstanden bør avklares ved å ta inn en ansvarsfrihetsregel etter modell av ehandelsloven § 18. Etter departementets vurdering er det naturlig at en slik regel ikke bare kommer til anvendelse på redaktøren, men også på andre medarbeidere der disse har fått fullmakt til å handle på vegne av redaktøren i spørsmål som omhandler brukergenerert innhold. Regelen vil bidra til en større bevisstgjøring av at både redaktøren og andre redaksjonelle medarbeidere har en generell aktsomhetsplikt når det gjelder håndtering av debattfora på de redaktørstyrte plattformene. Departementet mener en slik aktsomhetsplikt kan utledes både av EMK og av ehandelslovgivningen. En slik regel vil i tillegg gi redaktøren og andre medarbeidere som handler på vegne av redaktøren trygghet mot å bli holdt ansvarlig for innhold som er publisert utenfor redaktørens ledelse og kontroll.

Bestemmelsen klargjør hvilke skyldkrav som gjelder både for straffansvar og erstatningsansvar, og fastsetter hva redaktøren må gjøre for å fri seg fra rettslig ansvar. Vilkårene for ansvarsfrihet gjenspeiler dermed den aktsomhetsplikten som følger med det å tilrettelegge for publisering av brukergenerert innhold.

Departementet legger til grunn at forslaget for alle praktiske formål innebærer en avklaring og kodifisering av gjeldende rett, uten å medføre en reell skjerping eller lemping av redaktørens ansvar. Som nevnt legger departementet til grunn at redaktørstyrte journalistiske medier, noe avhengig av hvordan tjenesten er innrettet, allerede er omfattet av ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven § 18. Departementet presiserer at forslaget ikke er ment å gå lenger i å pålegge tilbyderne en plikt til å overvåke eller kontrollere innholdet på plattformene enn det ehandelsdirektivet artikkel 15 tillater. Forslaget vil gjelde alle medier som omfattes av medieansvarsloven, uavhengig av om de kan regnes som en lagringstjeneste i ehandelsdirektivets forstand. Bestemmelsen vil derfor komme til anvendelse også på medier som i dag klart ikke kan sies å være omfattet av ehandelsloven. Fordelen med å regulere dette særskilt i medieansvarsloven er imidlertid at ansvarsreglene nå vil bli transparente og like for alle de redaktørstyrte journalistiske mediene.

Departementet legger også til grunn at forslaget er i overensstemmelse med EMK og viser til at det er en relativt vid skjønnsmargin for nasjonal regulering av brukergenerert innhold, jf. EMDs uttalelser i Delfi-saken. Norges institusjon for menneskerettigheter påpeker også dette i sin høringsuttalelse, og uttaler at forslaget anses å ligge innenfor denne skjønnsmarginen.

Bortsett fra noen språklige endringer i ordlyden i andre ledd for å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig, foreslås forslaget opprettholdt som § 13.

### Plikter knyttet til brukergenerert innhold

Det er bred støtte til forslaget om å fastsette enkelte forpliktelser for redaktøren som kan bidra til å støtte opp under de presseetiske reglene for brukergenerert innhold, jf. her Vær Varsom-plakaten punkt. 4.17, og også Norsk Redaktørforenings veileder for nettdebatt (2017). En slik form for samregulering som departementet her går inn for, er i samsvar med anbefalinger fra Europarådet på området, jf. Europarådets ministerkomites rekommandasjon om plattformenes rolle og ansvar CM/Rec(2018)2 punkt 1.3.9 og 1.3.10, jf. også punkt 4.4. ovenfor.

Med henvisning til NRKs merknad, presiserer departementet at pliktene som omhandles i lovforslaget gjelder de redaktørstyrte medienes egne elektroniske plattformer/nettsteder, jf. uttrykket «i mediet» i lovforslaget. Der mediene publiserer innhold i egne eller andres profiler på tredjemanns plattformer som Facebook, Twitter, YouTube etc, vil de på samme måte som alle andre brukere normalt være henvist til å forholde seg til de brukergrensesnittene og brukervilkårene som plattformene tilbyr, med mindre det er inngått særlige avtaler. Det betyr imidlertid ikke at redaktøren kan forholde seg passiv til det som publiseres av innhold i kommentarfeltet på sine profiler. Redaktøren kan etter de alminnelige ansvarsprinsippene få et medvirkeransvar også for innholdet som publiseres her. Det tilsier at redaktøren vedlikeholder kommentarfeltene i de sosiale mediene, selv om altså den foreslåtte pliktbestemmelsen ikke vil gjelde direkte.

Departementet fastholder at redaktøren bør pålegges å holde brukerskapt innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold. Som Medietilsynet påpeker i sin høringsuttalelse, er dette viktig for at mediebrukerne skal kunne forstå hvem som er adressat og vurdere medieinnholdets status og troverdighet. Brukergenerert innhold kjennetegnes av at det er publisert utenfor redaktørens ledelse og kontroll. Dette betyr at innholdet ikke er kvalitetssikret i tråd med presseetiske normer og regler. Av denne grunn har redaktøren heller ikke noe skjerpet straffe- og erstatningsrettslig ansvar for det brukergenererte innholdet, jf. lovforslaget §§ 9 og 10. Både for mediebrukerne og de som skal håndheve regelverket er det derfor nødvendig med et klar og tydelig markering av om innholdet er redaksjonelt eller brukergenerert. Departementet finner også støtte for dette i Høiness-saken, jf. punkt 17.1.2. EMD la her vekt på at kommentarseksjonen ikke var en integrert del av nyhetspresentasjonen, og derfor ikke kunne bli oppfattet som en fortsettelse av en redaksjonell artikkel, jf. dommens avsnitt 71.

Hvordan mediet velger å etablere dette skillet i praksis, for eksempel ved hjelp av lay-out og tekniske løsninger, bør være opp til mediet selv. Departementet oppfordrer her bransjen til å vurdere behovet for felles regler. Etter lovforslaget skal det også tydelig opplyses om innhold som er brukergenerert. Departementet ser for øvrig, som påpekt av flere av høringsinstansene, at uttrykket «som ikke er forhåndsredigert» i første ledd var overflødig, og har foretatt en redaksjonell endring i lovforslaget i samsvar med innspillet fra Norsk Redaktørforening.

Videre fastholder departementet at redaktøren bør pålegges en plikt til å opplyse brukerne hvilke regler som gjelder for det brukergenererte innholdet i mediet, for eksempel om det gjelder begrensninger i hvilke ytringer som tillates, hvordan slike ytringer vil bli håndtert og brukerens muligheter til å få vurderingen overprøvd. Departementet viser her særlig til Likestillings- og diskrimineringsombudets høringsuttalelse, som underbygger behovet for tydeliggjøring og transparens om medienes egne regler. I ombudets undersøkelse av hatefulle ytringer på de redaktørstyrte medienes Facebook-profiler svarte kun 24 % av brukerne at de var kjent med nyhetsmedienes retningslinjer for debatter på deres sider, mens 38 % var kjent med Facebooks retningslinjer. Se også ovenfor i punkt 3.5. Departementet foreslår en språklig justering i bestemmelsen for å få tydeligere fram at det skal være transparent også hvordan mediet håndhever reglene, for eksempel hvordan innholdet modereres.

Slik høringsforslaget var utformet, påla ikke bestemmelsen mediet en uttrykkelig plikt til å ha regler for brukergenerert innhold. Forslaget syntes likevel å forutsette at slike regler eksisterer. Det er ingen av høringsinstansene som har tatt opp dette i høringen. Departementet legger til grunn at de aller fleste medier har slike regler, i det minste vil de fleste følge de reglene for brukergenerert innhold som følger av Vær Varsom-plakaten. I og med at spørsmålet heller ikke har vært hørt, fastholder departementet at loven ikke bør pålegge redaktøren en uttrykkelig plikt til å ha regler for brukergenerert innhold. Bestemmelsen er presisert for å få tydeligere fram at plikten til å opplyse om mediets regler vil gjelde der slike faktisk eksisterer.

Departementet opprettholder også forslaget om å pålegge redaktøren en plikt til å opplyse om og tilrettelegge for at brukerne kan varsle om, eller «flagge», ulovlig innhold. Det er nær sammenheng mellom en slik plikt og den ansvarsfrihetsregelen departementet foreslår i § 13. Dersom redaktøren får et slikt varsel, men ikke reagerer uten ugrunnet opphold, vil ansvarsfriheten opphøre. Som Norsk Journalistlag viser til i sin høringsuttalelse, er hensikten med dette systemet at den krenkede raskt skal kunne etablere kontakt og formidle de opplysningene som er nødvendige for at kunnskap om forholdet etableres hos redaktøren. Hvordan mediet skal innrette selve varslingssystemet, herunder hvordan varsel kan gis og hva det skal inneholde, bør imidlertid overlates til redaktøren selv. Departementet oppfordrer bransjeorganisasjonene til å gå sammen og vurdere behovet for felles retningslinjer.

Norsk Redaktørforening har i sin høringsuttalelse pekt på at det er unødvendig å avgrense plikten til å tilrettelegge for varsling til kun å gjelde «ulovlig innhold». Departementet antar det her siktes til at det bør tilrettelegges for varsling om innhold i strid med mediets regler/brukervilkår. Som private selskaper setter mediene sine egne vilkår og regler for bruk av brukergenererte forum, på linje med hvilken som helst annen tjenestetilbyder. Hvorvidt mediet etablerer varslingssystemer som gir mediebrukerne mulighet til å varsle også om innhold som ikke er ulovlig er derfor opp til mediet selv. Fra et lovgiverperspektiv er det imidlertid ikke behov for å stille krav til varsling av noe annet enn ulovlig innhold. Et slikt krav vil muligens også kunne mistolkes som en oppfordring til en form for privat sensur, som ikke er forenlig med ytringsfriheten slik den er garantert i Grunnloven § 100.

Også interessene til den som opplever å få ulovlig brukergenerert innhold fjernet må ivaretas. Departementet foreslår derfor at redaktøren i samme bestemmelse gis en plikt til å opplyse ytreren om ulovlig innhold som er fjernet eller sperret tilgangen til. Ytrereren bør få vite på hvilket grunnlag ytringen er fjernet og gis opplysing om klageadgang. Dette synes også å være i samsvar med Europarådsrekommandasjonen om plattformenes rolle og ansvar punkt 2.3.2 og 2.3.3, jf. også ovenfor i punkt 4.4.

Departementet ser ikke behov for at brudd på disse pliktene skal kunne håndheves og sanksjoneres av offentlige myndigheter. Det er heller ingen av høringsinstansene som har tatt til orde for dette. Dersom spørsmålet om redaktørens ansvar for brukergenerert innhold kommer opp for domstolen i en konkret sak, vil det likevel kunne få betydning som del av aktsomhetsvurderingen dersom disse forpliktelsene ikke er blitt overholdt, jf. ovenfor i punkt 17.5.3.

Forslaget opprettholdes som § 6, med de endringene som framgår ovenfor.

# Imøtegåelsesretten

## Gjeldende rett

Straffeloven § 270 tredje ledd pålegger redaktøren en straffesanksjonert plikt til å innta imøtegåelser av en anførsel i et «blad eller tidsskrift», altså den trykte pressen. Elektroniske medier er ikke omfattet av bestemmelsen, heller ikke enkeltstående trykte publikasjoner slik som bøker.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 430 med mindre endringer. Straffelovkommisjonen foreslo i NOU 2002: 4 side 426–427 å oppheve bestemmelsen og viste til at den ble ansett som en del av presseetikken og at regelen etter kommisjonens syn var lite egnet til å sanksjoneres med straff. Justisdepartementet gikk likevel inn for å videreføre bestemmelsen fordi den korresponderer med beriktigelsesplikten som følger av kringkastingsloven § 5-1, jf. nedenfor, men var åpen for at bestemmelsen på sikt kunne vise seg å være overflødig, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.13.3.

Imøtegåelsesretten etter straffeloven § 270 tilkommer den som «anførslene direkte angår», noe som kan være både juridiske og fysiske personer. Imøtegåelsen behøver ikke å være begrenset til kun å erklære bladet eller tidsskriftets anførsler for uriktige. Den angrepne kan også gi sin egen framstilling av saken, men loven gir utelukkende en rett til å besvare fakta med fakta, jf. tredje punktum. Eventuelle vurderinger som avisen har knyttet til beskyldningene, omfattes altså ikke av imøtegåelsesretten. En redaktør er i sin fulle rett til å nekte å innta et tilsvar som inneholder subjektive vurderinger eller forhold utenfor saken, og her gjelder det et «alt eller ingenting»-prinsipp, jf. Borgarting lagmannsretts dom inntatt i RG 2011 s. 1572.

Kravet om imøtegåelse må framsettes senest ett år etter publiseringen av den anførselen som gir grunnlag for imøtegåelsesrett. Fristen gjelder uavhengig av om den som ønsker imøtegåelse har hatt kunnskap om publiseringen. Imøtegåelsen skal inntas «i første eller annet nummer av bladet». Videre skal den plasseres «på like iøynefallende sted som det imøtegåtte». Straffetrusselen er bot, som også kan ilegges løpende fram til imøtegåelsen trykkes.

For kringkastingsprogram er en tilsvarende rett lovfestet i kringkastingsloven § 5-1, omtalt som en rett til «beriktigelse». Retten til beriktigelse inntrer der den omtaltes «rettmessige interesser» er krenket. Det kan dreie seg om krenkelse av vedkommendes ære og omdømme, men også andre hensyn, for eksempel økonomiske interesser, vil kunne begrunne beriktigelse. Retten til beriktigelse er begrenset til faktiske opplysninger, på samme måte som etter straffeloven § 270 tredje ledd. Det kreves ikke at den omtalte fører bevis for at de offentliggjorte opplysningene var uriktige. Dersom opplysningene utvilsomt er sanne, kan imidlertid den omtaltes «rettmessige interesser» ikke anses krenket etter denne bestemmelsen. Fristen for å sette fram krav om beriktigelse er tre måneder fra det tidspunkt kringkastingsprogrammet ble sendt. Det framgår av Ot.prp. nr. 77 (1996–97) punkt 7 at beriktigelsen må tas inn uten unødig opphold, og så vidt mulig på samme måte og tidspunkt, eventuelt i samme programpost, som de opplysningene som beriktiges. Medietilsynet har ingen håndhevingsmyndighet med bestemmelsen. I Ot.prp. nr. 77 (1996–97) punkt 4.6 er det vist til at den som er blitt krenket gjennom en offentliggjøring av uriktige faktiske opplysninger, og som forgjeves har krevd opplysningene beriktiget, vil ha valget mellom å klage til PFU eller å gå til sivilt søksmål. Kringkastingsloven § 5-1 gjennomfører EØS-avtalens direktiv om audiovisuelle medietjenester artikkel 28, jf. Prop. 9L (2012–2013) punkt 9.2.

## Medieansvarsutvalgets vurdering

Verken imøtegåelsesretten etter straffeloven § 270 tredje ledd eller den korresponderende retten til beriktigelser i kringkastingsloven § 5-1 var konkret omtalt i utvalgets mandat. Utvalget vurderte heller ikke disse bestemmelsene av eget tiltak.

## Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å erstatte den straffesanksjonerte bestemmelsen om imøtegåelsesrett i straffeloven § 270 tredje ledd med en ny teknologinøytral pliktbestemmelse i medieansvarsloven. Plikten var begrenset til redaksjonelt innhold, det vil si at man ikke kunne kreve imøtegåelser på redaksjonell plass av brukergenerert innhold. Departementet så ikke behov for å møte overtredelser av en slik plikt med straff eller andre sanksjoner. Forslaget, som også ville åpne for å oppheve kringkastingsloven § 5-1, lød slik:

§ 6 Plikt til å publisere imøtegåelser av redaksjonelt innhold

Redaktøren plikter snarest mulig å publisere imøtegåelser av faktiske opplysninger i mediet. Redaktøren plikter ikke å innta verdivurderinger. Krav om imøtegåelser kan avvises dersom det ville innebære en straffbar handling eller påføre redaktøren erstatningsansvar.

Krav om imøtegåelser må fremsettes av den som anførslene direkte angår senest tre måneder etter at opplysningene har blitt publisert. Dersom redaktøren nekter å publisere en imøtegåelse, skal han eller hun snarest mulig gi en begrunnelse for beslutningen og opplyse om klagemuligheter gjennom pressens selvdømmeordning.

## Høringsinstansenes syn

Samtlige av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget går imot eller uttaler seg kritisk til å gi en bestemmelse om imøtegåelsesrett i medieansvarsloven. Dette gjelder Aller Media/Dagbladet, Fagpressen, Mediebedriftenes Landsforening, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, NRK og TV 2. Hovedinnvendingene er at forslaget er problematisk vurdert opp i mot EMK artikkel 10 og prinsippet om redaksjonell uavhengighet. For eksempel viser Norsk Redaktørforening til at «bokstavelig fortolket vil enhver kunne kreve imøtegåelse av enhver opplysning, uavhengig av om den er rettsstridig ærekrenkende eller ikke». Flere peker også på at forslaget kan være problematisk med tanke på de hensyn ytringsfriheten skal verne. NIM viser til at «det for eksempel kan gjøre terskelen høyere for hvem og hva mediene «tør» å rette kritikk mot».

Høringsinstansene peker videre på at bestemmelsen er unødvendig fordi imøtegåelse er godt ivaretatt i Vær Varsom-plakaten og medienes selvjustissystem. For eksempel uttaler Norsk Presseforbund:

«PFU mottar ofte klager over manglende tilsvar og imøtegåelse, og har klare regler for når man har krav på tilsvar eller imøtegåelse. Ikke alle klager blir behandlet eller når gjennom, men klagene viser likevel at folk er klar over denne rettigheten, og rent faktisk benytter seg av klagemuligheten knyttet til dette.»

NIM viser også til at en lovregulering er unødvendig fordi imøtegåelse allerede inngår som et moment i saker om erstatning for ærekrenkelser:

«Imøtegåelsesadgangen vil da inngå som et moment – men langt fra det eneste momentet – i den helhetsvurderingen som må foretas for å avgjøre hvorvidt en ærekrenkende ytring er rettsstridig eller ikke, slik dette nå fremgår av skadeerstatningsloven § 3-6 a annet ledd (som langt på vei utgjør en kodifisering av momenter som har vært avgjørende i praksis fra EMD). Lovfesting av en plikt til å oppfylle en spesiell del av denne helhetsvurderingen er følgelig ikke uproblematisk.»

Flere peker også på at forslaget åpner for misforståelser, blant annet fordi begrepet «imøtegåelse» brukes på en annen måte i lovforslaget enn i presseetikken. Norsk Redaktørforening kommenterer at:

«Den etiske imøtegåelsesretten er en rett til å komme til orde samtidig med publisering av alvorlige beskyldninger av faktisk art. Den imøtegåelsesretten som loven foreskriver er en rett til å imøtegå i etterkant, det som i presseetikken kalles tilsvar.»

Norsk Redaktørforening viser i tillegg til at gjeldende bestemmelse i straffeloven § 270 tredje ledd «svært sjelden har vært påberopt».

Medietilsynet er på sin side enig i at en bestemmelse om tilsvarsrett kan høre hjemme i medieansvarsloven, men er skeptiske til hvorvidt forslaget ivaretar kravene i AMT-direktivet slik at det åpner for å oppheve kringkastingsloven § 5-1. Tilsynet viser til at «kringkastere som ikke har den samfunnsfunksjonen som ansvarsreglene er ment å gjelde, kan falle utenfor virkeområdet til loven» og bemerker derfor at utkastet «ikke vil gi imøtegåelsesrett overfor alle kringkasterne, slik som ordlyden i AMT-direktivet artikkel 28 forutsetter».

Riksadvokaten støtter ellers synspunktet om at straff ikke er en hensiktsmessig reaksjon for brudd på plikten til å innta imøtegåelser, og mener straffeloven § 270 tredje ledd kan oppheves.

## Departementets vurdering

I lys av høringen legger departementet til grunn at de beste grunner taler for å frafalle forslaget om en lovbestemmelse om imøtegåelsesrett i medieansvarsloven.

Som departementet la til grunn i høringsnotatet, er imøtegåelsesretten i utgangspunktet et presseetisk spørsmål. Dette var grunnen til at Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve bestemmelsen om imøtegåelsesrett i tidligere straffelov § 430 (nå straffeloven § 270 tredje ledd). Justisdepartementet gikk likevel inn for å videreføre bestemmelsen med henvisning til den tilsvarende bestemmelsen i kringkastingsloven § 5-1, jf. ovenfor i punkt 18.1. Departementet viste likevel til at norske medier i stor grad oppfyller tilsvarende forpliktelser etter Vær Varsom-plakaten, og at det derfor ikke «så bort i fra at en lovbestemmelse på sikt kunne bli overflødig».

Når departementet i høringsnotatet foreslo å lovfeste en rett til imøtegåelse i medieansvarsloven, var det først og fremst for å bygge opp under en effektiv bransjeregulering og selvdømmeordning. Høringen har avdekket at bransjen ikke ønsker en slik løsning, og dette er i seg selv et tungtveiende argument mot forslaget. I tillegg mener departementet at høringsinstansene har fremmet vektige argumenter mot det konkrete forslaget, jf. særlig hensynet til ytringsfrihet og redaksjonell uavhengighet. Om forslaget skal videreføres, må det modereres og presiseres betydelig. Flere høringsinstanser har dessuten pekt på at en lovbestemmelse om imøtegåelsesrett kan framstå som unødvendig all den tid muligheten for imøtegåelse vil inngå som et moment i en helhetsvurdering av hvorvidt en ærekrenkende ytring er rettsstridig eller ikke, slik dette nå framgår av skadeerstatningsloven § 3-6 a andre ledd. Departementet slutter seg til vurderingen.

Utover de forpliktelsene som følger av AMT-direktivet når det gjelder kringkasting, og som er gjenomført i kringkastingsloven § 5-1, er det heller ingen internasjonale føringer som tilsier at de redaktørstyrte journalistiske mediene underlegges en slik lovregulering av imøtegåelsesretten. Europarådsrekommandasjonen «On the right of reply in the new media environment» (Rec (2004)16) inviterer i fortalen til at imøtegåelsesretten kan sikres gjennom effektive sam- og selvreguleringsordninger, noe som altså er etablert i Norge gjennom pressens egen selvdømmeordning.

Departementet opprettholder likevel forslaget om å oppheve straffeloven § 270 tredje ledd. Det er lite som tyder på at bestemmelsen har hatt noen særlig betydning i praksis. Departementet er bare kjent med et fåtall rettsavgjørelser hvor krav etter tidligere straffelov § 430 (nå § 270 tredje ledd) har blitt påberopt i private straffesaker, og ingen domfellelser. Dette tyder også på at selvreguleringen fungerer godt. Den som krever faktiske opplysninger beriktiget og som ikke får kravet oppfylt i det aktuelle mediet, vil normalt klage til Pressens Faglige Utvalg, og ikke kreve sine rettigheter håndhevet gjennom domstolene. Dette må også anses å være betydelig mindre ressurskrevende for samfunnet og den enkelte.

Departementet anser det også som prinsipielt betenkelig å knytte straffansvar til redaktørens unnlatelse av å publisere en imøtegåelse. Et straffansvar vil være en sterk inngripen i redaktørens redaksjonelle uavhengighet. Det må antas at en slik vegring fra redaktørens side normalt vil være godt forankret, i lys av de presseetiske reglene som gjelder på området og som håndheves strengt av PFU. Det kan også være vanskelig å se for seg hvordan bruk av en straffereaksjon her kan anvendes uten at det kommer i konflikt med ytringsfriheten og det forholdsmessighetskravet som gjelder ved inngrep, jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Departementet viser også til riksadvokatens vurdering om at straffeloven § 270 tredje ledd bør oppheves.

Kringkastingsloven § 5-1 må opprettholdes av hensyn til forpliktelsene i AMT-direktivet. Det er likevel naturlig at departementet vurderer behov for endringer i denne bestemmelsen i forbindelse med den forestående revisjonen av kringkastingsloven.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagt antas ikke å medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det er ingen av forslagene som innebærer at et offentlig organ skal føre tilsyn etter loven.

For mediebransjen kan en avklaring, modernisering og samling av reglene i én lov redusere rettslig usikkerhet og forhindre unødige rettsprosesser. Departementet legger også til grunn at forslaget ivaretar politiske mål om et enklere regelverk.

En klargjøring av ansvarsreglene, og særlig utpekingen av redaktøren som sentralt ansvarspunkt, kan forebygge krenkelser og gjøre det enklere for privatpersoner å ivareta sine rettigheter overfor mediene. Klargjøringen av ansvaret for brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier kan også forebygge krenkelser, både ved å bevisstgjøre brukerne om deres eget rettslige ansvar og ved å klargjøre redaktørens aktsomhetsplikt knyttet til brukergenererte elementer i mediet.

Forslaget ivaretar Norges menneskerettsforpliktelser på området. Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er fyldig omtalt på flere steder i notatet, se blant annet punkt 4.3.

# Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål

Bestemmelsen slår fast at målsettingen med loven er å legge til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale», jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Dette gjør loven både ved å sikre at mediene som omfattes av loven er redaksjonelt uavhengige fra eierne, og ved å etablere klare ansvarsforhold for det innholdet som blir publisert. Begge typer av bestemmelser bidrar til å bygge opp under de redaktørstyrte journalistiske medienes posisjon i infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger.

Bestemmelsen innebærer ingen direkte rettigheter eller plikter. Selv om bestemmelsen ikke har et selvstendig materielt innhold, har den betydning ved tolkningen av loven, ved at lovens øvrige bestemmelser må leses i lys av formålet. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene til forslaget i punkt 7.5.

Til § 2 Virkeområde

Første ledd definerer lovens saklige virkeområde. Virkeområdet er teknologinøytralt, det vil si at det er uten betydning hvilken medieteknologi som benyttes for å framføre medieinnholdet til allmennheten. Både kringkasting, presse, elektroniske medier og mobile plattformer er derfor omfattet. Bestemmelsen tar også høyde for at mediene i framtiden kan komme til å benytte seg av teknologier som ennå ikke er utviklet. Det er dermed mediets formål og funksjon som er avgjørende for om et medium faller inn under loven eller ikke.

Ett og samme mediehus kan publisere innhold ved hjelp av ulike medieteknologier, hvor de ulike mediekanalene framstår mer eller mindre adskilt fra hverandre. For eksempel kan et mediehus ha både papiravis, nettavis, TV-kanaler og strømmetjenester i sin portefølje. Hvorvidt det samlede tilbudet skal ses på som ett medium eller flere medier, har betydning for redaktørplikten i § 4. Det må her gjøres en konkret vurdering av hvordan tilbudet framstår for mediebrukerne. De reglene loven gir anvisning på, vil uansett bare gjelde for den delen av virksomheten som oppfyller vilkårene i første ledd. Dersom et mediehus for eksempel driver ruteopplysning eller spilltjenester, vil ikke loven gjelde denne delen av virksomheten.

I uttrykket «regelmessig» ligger en avgrensning mot enkeltstående og tidsavgrensede publikasjoner, inkludert for eksempel bøker. Det er medier som driver en løpende rapportering til allmennheten som har den særlige funksjonen loven er ment å styrke gjennom bestemmelser om redaksjonell uavhengighet og særlige ansvarsregler. Når det gjelder aviser, tidsskrifter og andre trykte publikasjoner, innebærer vilkåret at det må dreie seg om en periodisk utgivelse. Det gjelder ingen absolutt nedre grense, men som utgangspunkt er det lite naturlig å snakke om en periodisk utgivelse dersom publikasjonen utkommer sjeldnere enn to ganger i året. Tilsvarende gjelder elektroniske tidsskrifter som er utgavebasert. Når det gjelder elektroniske medier som ikke oppdateres like løpende som de typiske nettavisene, må det gjøres en mer sammensatt og skjønnsmessig vurdering av oppdateringsfrekvens vurdert opp imot mediets innhold og funksjon. Både oppdatering av enkeltartikler og oppdatering, prioritering og presentasjon av innholdet som sådan kan få betydning.

Med «journalistisk produksjon og publisering» menes en prosess der nyheter, aktualiteter og annen informasjon innhentes og bearbeides før det formidles til et publikum. Arbeidet skjer etter journalistfaglige metoder og er basert på presseetiske prinsipper. Medier som bare formidler informasjon fra offentlige myndigheter, selskaper og private, faller derfor utenfor loven. Det er et vilkår at mediet selv driver både med journalistisk produksjon og publisering av slikt innhold. Med publisering skal forstås det samme som offentliggjøring, det vil si at ytringen er framsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer. Medier som utelukkende samler og publiserer journalistisk produksjon fra andre medier, slik som nyhetsaggregatorer, er derfor ikke omfattet av loven. Loven gjelder heller ikke for nyhetsbyråer, produksjonsselskaper og innholdsleverandører som utelukkende produserer og selger innhold for publisering i andre medier.

Uttrykket «nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt» skal tolkes vidt og anses som typetilfeller av innhold som har «allmenn interesse», jf. nedenfor. Det er ikke noe vilkår at et medium må tilby både nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt for å være omfattet av loven. For eksempel vil rene nyhetsmedier være omfattet. Også medier som utelukkende består av samfunnsdebatt vil være omfattet av loven så lenge det foregår en journalistisk produksjon og publisering knyttet til denne debatten. Elektroniske medieplattformer som bare tilbyr brukergenerert debattinnhold vil på den annen side ikke være omfattet.

Med «allmenn interesse» menes at innholdet har samfunnsmessig betydning, det vil si at det er av en karakter som gjør at borgerne blir informert om det samfunnet vi lever i. I dette ligger også at mediet driver en type journalistisk produksjon som er egnet til å nå ut til allmennheten. Mediet må derfor ha en grad av profesjonalitet og drive virksomhet på et nivå som gjør dette mulig. Private blogger vil som hovedregel ikke være omfattet, selv om det kan tenkes situasjoner hvor en blogg drives på et nivå som grenser mot profesjonell medievirksomhet. Samtidig er det ikke noe krav at mediet er ment å nå hele allmennheten. Også medier som er rettet inn mot et bestemt tema eller en bestemt bransje kan ha allmenn interesse. Medier rettet mot medlemmer av en bestemt organisasjon eller forening er omfattet så lenge de har et nedslagsfelt utover medlemsmassen og en ambisjon om å være premissleverandør og deltaker i samfunnsdebatten på sitt felt. Fagpressen vil derfor som utgangspunkt være omfattet av loven. På den annen side vil foreningsmedier rettet mot en mer eller mindre lukket sfære ikke være omfattet av loven. Det er ikke noe vilkår at alt innholdet i mediet har allmenn interesse. Ukepresse med en større andel underholdningspreget stoff vil også kunne være omfattet. Om medier ligger bak en betalingsmur eller ikke, har ingen betydning.

Andre ledd inneholder en avgrensning mot medier som har markedsføring som hovedformål. «Markedsføring» skal forstås på samme måte som i markedsføringsloven, hvor begrepet ikke er direkte definert, men er knyttet opp mot begrepet «handelspraksis» som er definert i loven § 5 bokstav d. Kriteriet innebærer en avgrensning mot mer eller mindre rene «reklamemedier». Loven vil ikke omfatte medier som har som «hovedformål» å drive med markedsføring, inkludert reklame eller salg, slik som for eksempel reklamemagasiner, postordrekataloger, nettbutikker og TV-shopkanaler og lignende. Gratisaviser vil omfattes så lenge vilkårene i første ledd er oppfylt. Såkalt «innholdsmarkedsføring», som kjennetegnes av at markedsføringen er utformet som og publiseres ved siden av ordinært redaksjonelt innhold, skal behandles på samme måte som annen markedsføring. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 8.5.2.

Til § 3 Definisjoner

I bokstav a) er «redaktør» definert som «fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette». Bestemmelsen er innholdsmessig ment å videreføre straffeloven § 270 fjerde ledd og mediefridomslova § 3 andre ledd, som oppheves. Definisjonen har en funksjonell utforming. Det vil si at redaktøren er den eller de som tar beslutninger om innholdet i mediet – uavhengig av stillingsbetegnelse, plass i organisasjonen eller lignende. Definisjonen innebærer at begrepet ikke bare omfatter det man gjerne kaller «ansvarlig redaktør» (eventuelt «ansvarshavende redaktør» eller «sjefredaktør») i betydningen øverste redaksjonelle leder. I større mediehus vil det kunne være flere personer som har en funksjon i redaksjonen som oppfyller lovens definisjon av «redaktør». På den annen side innebærer definisjonen heller ikke at alle som i konkrete tilfeller tar beslutninger om publisering, vil regnes som «redaktør» i lovens forstand. Redaktøren(e) vil være den eller de som har som konkret funksjon og oppgave i den aktuelle medieorganisasjonen å ta beslutninger om publisering av redaksjonelt innhold.

Bokstav b) definerer «utgiver» som den som «i egenskap av eier har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet», det vil si en fysisk eier eller et eierselskap, stiftelse, forening eller lignende sammenslutning. Utgiveransvaret er adskilt fra det redaksjonelle ansvaret, som er knyttet til innholdet i mediet. Dette gjelder også i de medieforetakene som praktiserer en enledermodell (publishermodell), som innebærer at en og samme person både er redaktør og administrerende direktør.

Bokstav c) definerer hva som i loven skal forstås som «redaksjonelt innhold». Med «ytring» skal forstås tekst, lyd, bilde og enhver annen uttrykksform. Med «under redaktørens ledelse og kontroll» menes at redaktøren har myndighet og mulighet til å redigere innholdet og beslutte publisering. Redaksjonelt innhold omfatter dermed alt innhold i mediet som er produsert av ansatte og frilansjournalister som ledd i sitt arbeid eller tjeneste for mediet. I tillegg omfatter det innkjøpte artikler og programmateriale samt stoff delt mellom medier. Også direktesendt innhold i lineær kringkasting skal i utgangspunktet regnes som innhold under redaktørens ledelse og kontroll. Redaksjonelt innhold omfatter videre kronikker, leserinnlegg og øvrig kommentarstoff publisert etter uttrykkelig eller innforstått avtale med redaktøren eller hans stedfortreder. Medieforetakets omtale av eller referanser til egne redaksjonelle produksjoner («egenreklame»/«egenpromotering») skal også omfattes av begrepet redaksjonelt innhold. Hvorvidt innhold fra tredjeparter som det er lenket til i mediets redaksjonelle stoff er underlagt redaktørens ledelse og kontroll beror på en skjønnmessig vurdering i den enkelte sak, jf. også merknaden til brukergenerert innhold i bokstav d).

I andre punktum avgrenses definisjonen av redaksjonelt innhold mot markedsføring, som skal forstås i samsvar med markedsføringsloven. Begrepet er her knyttet opp mot definisjonen av «handelspraksis» i § 5 bokstav d. Innholdsmarkedsføring er også omfattet, jf. merknaden til § 2 andre ledd.

Bokstav d) definerer «brukergenerert innhold». Det som først og fremst skiller slikt innhold fra redaksjonelt innhold er at det er en mediebruker som publiserer ytringen, og at publiseringen skjer «utenfor redaktørens ledelse og kontroll». Uttrykket «ytring» skal her forstås på samme måte som i bokstav c). Med «mediebruker» skal forstås enhver leser, lytter, seer eller annen bruker av de mediene som er omfattet av loven. Med «utenfor redaktørens ledelse og kontroll» menes at tjenesten er satt opp slik at innhold publiseres av mediebrukeren uten redaksjonelt oversyn og kontroll i forkant av publisering. At redaktøren redigerer/modererer innholdet etter at det er publisert, fratar som hovedregel heller ikke innholdet karakteren av å være brukergenerert. Det forhold at det ligger under redaktørens ledelse og kontroll å beslutte om det i det hele tatt skal åpnes opp for brukergenerert innhold, er uten betydning i denne sammenheng.

Det som kjennetegner brukergenerert innhold er nettopp at innholdet produseres og publiseres utenfor de profesjonelle rammene, normene og rutinene som redaksjonelt innhold skapes og forvaltes under. Grensen mellom brukergenerert og redaksjonelt innhold kan likevel være flytende. Dersom for eksempel et brukergenerert innlegg løftes fram og presenteres i en redaksjonell kontekst, hviler det på en redaksjonell beslutning som ligger under redaktørens kontroll og ansvarsområde. Innholdet kan derfor ikke lenger anses som brukergenerert i relasjon til de særlige ansvarsreglene. På den annen side vil ikke en lenke til brukergenerert innhold på en annen plattform i seg selv gjøre at innholdet bak lenken automatisk regnes som redaksjonelt innhold. Det må her gjøres en konkret skjønnsmessig vurdering, der det sentrale vil være i hvilken grad det er tatt redaksjonelle beslutninger som tilsier at innholdet bør regnes som publisert under redaktørens ledelse og kontroll.

Også journalister i mediet og andre personer tilknyttet mediet kan publisere innhold i mediets brukergenererte fora, for eksempel ved deltakelse i nettdebatter. Dersom dette kan sies å være gjort under redaktørens ledelse og kontroll, må ytringene defineres som «redaksjonelt innhold», jf. bokstav c. Redaktøren vil imidlertid ikke bli ansvarlig etter de særlige ansvarsreglene i §§ 9 og 10 dersom en journalist i mediet har publisert rettsstridig innhold i kommentarfelt eller lignende i egenskap av privatperson. Om en journalist skulle bli ansvarlig i et slikt tilfelle, vil heller ikke eier eller utgiver hefte for erstatningen, jf. forslaget § 11, ettersom vedkommende ikke kan sies å ha «handlet i tjenensten til en eier eller utgiver av mediet». Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene til lovforslaget punkt 9.5.

Til § 4 Plikt til å utpeke redaktør

Etter bestemmelsen er utgiveren forpliktet til å utpeke minst én redaktør, som vil ha det øverste ansvaret for innholdet som publiseres i mediet, jf. redaktørdefinisjonen i § 3 bokstav a). Utgiver står likevel fritt til å utpeke flere sideordnede redaktører som er ansvarlig for ulike stoffområder. Se ellers merknader til § 2 første ledd knyttet til grensen mellom ett eller flere medier. Bestemmelsen er materielt sett en videreføring av mediefridomslova § 3, og skal forstås på samme måte. Plikten til å utpeke redaktør hviler på «utgiver», slik begrepet er definert i lovforslaget § 3 bokstav b). Overtredelse av plikten til å utpeke en redaktør, kan ikke sanksjoneres på selvstendig grunnlag. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene i punkt 10.5.1.

Til § 5 Opplysningsplikt

Etter bestemmelsens første ledd skal det opplyses i mediet hvem som er redaktør. Fornavn og etternavn er tilstrekkelig. Pliktsubjektet etter bestemmelsen er redaktøren. Hvordan opplysningen gis, er opp til redaktøren, og vil kunne variere avhengig av hva slags medium det dreier seg om. Navnet må likevel framgå så tydelig at mediebrukerne enkelt kan finne fram til hvem som har det øverste redaksjonelle ansvaret for mediet. I større mediehus, hvor det er flere personer som har en funksjon i redaksjonen som oppfyller lovens definisjon av «redaktør», vil identifikasjonsplikten være begrenset til mediets øverste redaksjonelle leder, den «ansvarlige redaktøren». Dersom et medium derimot skulle ha flere sideordnede og likestilte ansvarlige redaktører, vil bestemmelsen likevel kreve at alle redaktørene må navngis.

Andre ledd pålegger redaktøren en plikt til å sørge for at mediebrukerne har tilgang til kontaktopplysninger til mediet. De opplysningene som skal gis er navn, postadresse og elektronisk postadresse. «Øvrige opplysninger» kan være telefonnummer. Formålet er at det skal være lett å komme i kontakt med redaksjonen. I de fleste tilfeller vil dette tilsi at opplysningene formidles i selve mediet. For kringkastingsvirksomhet kan det likevel være naturlig at informasjonen i stedet legges ut på tilhørende nettsted. Det vises ellers til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 10.5.2.

Til § 6 Plikter knyttet til brukergenerert innhold

Bestemmelsen pålegger redaktøren ulike plikter knyttet til det å tilby brukergenerert innhold. Uttrykket «i mediet» avgrenser pliktene til de redaktørstyrte journalistiske medienes egne plattformer. Bestemmelsen gjelder derfor ikke når mediene deler innhold på tredjemanns plattformer, for eksempel sosiale medier.

I første ledd pålegges redaktøren for det første en plikt til å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra det redaksjonelle innholdet i mediet. Begrepet «redaktør» er definert i § 2 bokstav a), mens «redaksjonelt innhold» og «brukergenerert innhold» er definert i henholdsvis § 2 c) og d). I «klart adskilt» ligger at det for mediebrukerne ikke skal være noen tvil om hvilket innhold som er hva. Det er likevel opp til redaktøren å bestemme hvordan dette skillet skal ivaretas ved valg av visuelle virkemidler, tekniske løsninger e.l. For det andre skal redaktøren opplyse om hvilket innhold som er brukergenerert. Dette skal i utgangspunktet forstås som et krav til skriftlighet. Symbolbruk kan imidlertid brukes dersom det ikke etterlates noen tvil om at innholdet er brukergenerert. Informasjonen må uansett gis på en slik måte at det er tydelig for mediebrukerne hvilket innhold som er redaksjonelt og hvilket innhold som er brukergenerert.

I andre ledd pålegges redaktøren for det første en plikt til å «opplyse» om hvilke regler, inkludert retningslinjer eller brukervilkår, mediet praktiserer for det brukergenererte innholdet. Bestemmelsen pålegger ikke mediet en plikt til å ha slike regler, men gir pålegg om å opplyse om dem «dersom mediet har» slike regler. Det kan for eksempel dreie seg om regler om at brukeren må registrere seg eller oppgi fullt navn, og hvilket innhold som aksepteres. Dersom mediet ikke har utarbeidet egne regler, men følger de regler som framgår av Vær Varsom-plakaten og eventuelt andre bransjeregler, skal dette opplyses. For det andre må mediet gi informasjon om hvordan mediet «håndhever» reglene. Med håndheving menes for eksempel hvordan mediet modererer nettdebatten. Dersom mediet bruker filtre og andre automatiske verktøy for å avdekke potentiselt ulovlig innhold, bør brukerne få opplyst hvilke rutiner mediet har for å håndtere innhold som havner i filteret. Brukerne bør også få opplysning om konsekvensene av å bryte reglene, inkludert mulighetene for å få overprøvd mediets vurderinger.

I tredje ledd pålegges redaktøren for det første en plikt til å legge til rette for varsling om ulovlig innhold. Plikten er avgrenset til innhold som anses å være «ulovlig», men er ikke til hinder for at mediet tilrettelegger også for varsling av innhold som strider med mediets regler, jf. andre ledd. Tilrettelegging for varsling av ulovlig innhold kan for eksempel skje ved å gi brukerne mulighet til å «flagge» innhold, eller ved å etablere andre kanaler inn til redaksjonen hvor mediebrukerne på en enkel måte kan rapportere potensielt ulovlig innhold.

For det andre pålegges redaktøren i tredje ledd en plikt til å varsle ytreren dersom mediet fjerner eller sperrer tilgangen til brukergenerert innhold som mediet anser som ulovlig. I slike tilfeller må ytreren få et individuelt varsel med opplysning om klagemuligheter. I dette ligger at ytreren må få opplysninger om på hvilket grunnlag ytringen er fjernet. Det må også gis opplysninger om adgang til klage eller rettslig prøving. Det er et krav at informasjonen gis direkte til den som får brukergenerert innhold fjernet. Generell informasjon om klagemuligheter i mediets regler, jf. andre ledd, er derfor ikke tilstrekkelig. Hvordan redaktøren i praksis velger å gi slik direkte informasjon, er opp til redaktøren selv å avgjøre. Presiseringen «så langt det er mulig» tar høyde for de tilfeller hvor ytreren er anonym, eller redaktøren av annen grunn ikke klarer å oppnå kontakt med ytreren. Plikten til å varsle ytreren og gi opplysning om klageadgang gjelder uavhengig av om mediet har regler for brukergenerert innhold, jf. andre ledd.

Brudd på pliktene som angis i § 6 kan ikke sanksjoneres på selvstendig grunnlag, men vil få betydning i vurderingen av redaktørens rettslige ansvar etter § 13. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 17.5.4.

Til § 7 Redaksjonell uavhengighet

Første ledd viderefører mediefridomslova § 4 første ledd med en redaksjonell endring, og skal forstås på samme måte. Bestemmelsen slår fast at det er redaktøren som står for den daglige ledelsen og driften av redaksjonen. At det er redaktøren som tar avgjørelser i «redaksjonelle spørsmål», innebærer først og fremst at det er redaktøren som bestemmer hva som skal publiseres i mediet. Det gjelder både beslutninger knyttet til det redaksjonelle innholdet og beslutninger knyttet til publisering av markedsføring. Beslutninger knyttet til brukergenerert innhold, som for eksempel om det skal åpnes opp for slikt innhold, mediets regler og om innhold skal fjernes eller blokkeres, regnes også som «redaksjonelle spørsmål». Det samme gjør avgjørelser knyttet til journalistiske arbeidsmetoder, om upublisert materiale skal overlates til politi osv. Ettersom bestemmelsen innebærer en lovfesting av prinsippet i Redaktørplakaten, vil denne ellers være retningsgivende for hva som skal anses som redaksjonelle spørsmål.

Bestemmelsen presiserer at redaktørens uavhengighet gjelder innenfor rammen av det konkrete mediets «grunnsyn og formål». Presiseringen sikrer eieren en overordnet kontroll med det ideologiske grunnlaget for mediet. Eier/utgiver kan dermed bestemme hovedlinjene i utgivelsene for eksempel gjennom mediets formålsparagraf og definerte grunnkonsept, men kan ikke instruere om det redaksjonelle innholdet i mediet fra dag til dag. Der eierne har staket ut et slikt overordnet grunnlag for mediets virksomhet, vil redaktørens kompetanse være begrenset av dette.

Andre ledd viderefører mediefridomslova § 4 andre ledd med en redaksjonell endring og innebærer en presisering av hovedregelen i første ledd på to punkter. For det første kan utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål. Dette omfatter både instruksjon og overprøving knyttet til enkeltstående saker og beslutninger, samt til mer generelle instrukser knyttet til prioriteringer, redaksjonelle «linjer» osv. så lenge disse ikke kan sies å være knyttet til mediets grunnsyn og formål, jf. begrensningen i første ledd. For det andre kan eierne ikke kreve å få gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilde eller høre eller se programmateriale før det blir offentliggjort.

Tredje ledd er en videreføring av mediefridomslova § 5 og fastsetter at bestemmelsene i første og andre ledd ikke kan fravikes gjennom avtale eller annet rettsgrunnlag til ugunst for redaktøren. Med «ugunst» skal her forstås avtaler som er til skade for redaktørens uavhengige stilling. Det vises ellers til de alminnelige merknadene i punkt 11.5.

Til § 8 Hovedregel om straff- og erstatningsansvar

Bestemmelsen slår fast den formelle og praktiske hovedregelen om at enhver som ytrer seg eller medvirker til publisering av en ytring er straffe- og erstatningsrettslig ansvarlig for innholdet etter lovgivningens alminnelige regler. Med «lovgivningens alminnelige regler» menes både annen lovgivning og sedvanerett, slik som de ulovfestede prinsippene om erstatningsansvar. Hovedregelen gjelder både for redaktører, journalister og mediebrukere, og uavhengig av om det er brukergenerert innhold, redaksjonelt innhold eller markedsføring som er publisert i mediet. Bestemmelsen har først og fremst en viktig påminningsfunksjon, og tydeliggjør at de øvrige ansvarsreglene i medieansvarsloven representerer unntak fra og suppleringer til lovens alminnelige regler. Utover dette har bestemmelsen ingen selvstendig rettslig betydning. Det vises ellers til de alminnelige merknadene i punkt 12.5.

Til § 9 Redaktørens særlige straffansvar for redaksjonelt innhold og markedsføring

Bestemmelsen slår fast det strafferettslige redaktøransvaret, og er en videreføring av straffeloven § 269. Materielt skal bestemmelsen forstås på samme måte, mens virkeområdet for bestemmelsen er betydelig utvidet fra «trykt skrift eller en kringkastingssending» til alle medier som omfattes av medieansvarsloven.

Første ledd innebærer at en redaktør for et medium som omfattes av loven kan holdes strafferettslig ansvarlig for en ytring selv om han eller hun ikke kjente til innholdet i ytringen da den ble publisert. Forutsetningen er at redaktøren, dersom vedkommende hadde vært kjent med ytringens innhold, kunne vært holdt strafferettslig ansvarlig etter en «annen lovbestemmelse». Uttrykket refererer seg både til bestemmelser i straffeloven og i spesiallovgivningen. Ansvaret som hjemles i første ledd er dermed sekundært. Kun i de tilfellene der redaktøren ikke har utvist slik skyld som det alminnelige straffebudet krever, enten det er tale om forsett eller uaktsomhet, er det nødvendig å anvende første ledd. Ansvaret er knyttet til «redaksjonelt innhold», som er definert i § 3 bokstav c, og «markedsføring». Sistnevnte skal forstås på samme måte som etter markedsføringsloven, hvor det er knyttet opp mot definisjonen av handelspraksis i § 5 bokstav d. Ansvaret omfatter ikke brukergenerert innhold. For slikt innhold gjelder det særlige regler i § 13.

I andre ledd framgår det at redaktøren likevel er straffri dersom han eller hun godtgjør at vedkommende ikke kan lastes for «manglende kontroll av innholdet eller ledelse av redaksjonen». Bestemmelsen er språklig modernisert, men viderefører ellers innholdet i gjeldende straffelov § 269 tredje ledd. Det må her gjøres en skjønnsmessig helhetsvurdering av hvilke kontrolltiltak og rutiner redaktøren hadde på plass for å hindre publisering av ulovlige ytringer. Hvorvidt det har vært manglende eller mangelfull opplæring og instruksjon av medarbeidere kan være et moment i vurderingen.

Det er redaktøren som har bevisbyrden for at nødvendige kontrolltiltak er iverksatt. At «han eller hun ikke kan lastes» innebærer at det må foretas en konkret vurdering av redaktørens aktsomhet. For eksempel vil ledelsen av redaksjonen nødvendigvis utøves annerledes og på et annet nivå for direktesendinger på TV enn for en redaksjonell artikkel i en papiravis. På samme måte vil det være nødvendig å håndtere en situasjon med løpende rapportering fra en pågående rettssak på en annen måte enn en tung undersøkende reportasje hvor det journalistiske arbeidet kanskje har pågått i flere måneder. Med grunnlag i andre ledd skal aktsomhetskravet tilpasses situasjonen og de forventningene som kan stilles til redaktøren i det enkelte tilfellet. De nærmere kravene til redaktørens aktsomhet som er utviklet gjennom rettspraksis, se særlig Rt. 1950 side 1027, Rt. 1987 side 764 og Rt. 1989 side 257, er fortsatt førende. Bestemmelsen åpner imidlertid for at rettspraksis kan justeres på bakgrunn av utviklingen på medieområdet, for eksempel av teknologiske løsninger, publiseringsformater, bruksmønstre osv.

I tredje ledd er det fastsatt at strafferammen er bot eller fengsel inntil seks måneder. Det kan uansett ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelsen som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent til innholdet. Straffereaksjonen kan ikke være uforholdsmessig, jf. de prinsippene som kan utledes av EMK artikkel 10. Det skal derfor svært mye til for at fengselsstraff skal kunne benyttes mot en redaktør for publisering av ulovlig innhold i mediet. Dette må i så fall begrunnes i helt særegne omstendigheter.

Fjerde ledd fastetter at medvirkning ikke er straffbart og representerer dermed et unntak fra straffeloven § 15. Det vises ellers til de alminnelige merknadene i punkt 13.5.

Til § 10 Redaktørens særlige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold og markedsføring

Bestemmelsen er en spesialregel som sier noe om hvordan redaktøren skal bedømmes etter bestemmelsene i skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, som hjemler krav på erstatning for henholdsvis privatlivskrenkelser og ærekrenkelser. For privatlivskrenkelser innebærer § 10 en videreføring av redaktørens særlige ansvar etter § 3-6 første ledd. For ærekrenkelser innebærer bestemmelsen en utvidelse av redaktørens erstatningsansvar etter § 3-6 a.

Første ledd fastsetter at ved vurderingen av om redaktøren har opptrådt uaktsomt etter nevnte bestemmelser i skadeserstatningsloven, så skal redaktøren behandles «som om han eller hun hadde kjent til innholdet» i det som er publisert. Selv om redaktøren faktisk var uvitende om den aktuelle publiseringen skal det altså legges til grunn at redaktøren kjente til innholdet. Dette gjelder bare dersom det er snakk om «redaksjonelt innhold», som defineres i § 3 bokstav c), eller «markedsføring». Sistnevnte skal forstås på samme måte som i markedsføringsloven, hvor det er knyttet opp mot definisjonen av handelspraksis i § 5 bokstav d. Bestemmelsen omfatter ikke brukergenerert innhold. For slikt innhold gjelder det særlige regler i § 13. Selv om det forutsettes at redaktøren hadde kunnskap om publiseringen, må det på vanlig måte foretas en aktsomhetsvurdering etter skadeserstatningsloven § 3-6 eller § 3-6 a. Ytringsfriheten må her balanseres mot retten til privatliv.

Andre ledd bestemmer at spesialregelen i første ledd ikke skal anvendes dersom redaktøren «godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen». Bestemmelsen skal forstås på samme måte som § 9 andre ledd, og det vises til merknadene ovenfor til denne. Det følger av dette at dersom redaktøren godtgjør at nødvendige kontrolltiltak var iverksatt, så skal altså redaktørens ansvar bedømmes på vanlig måte etter skadeserstatningsloven § 3-6 eller § 3-6 a. I praksis er det da vanskelig å tenke seg at redaktøren kan ha opptrådt uaktsomt på en slik måte at det utløser krav på erstatning, selv om dette ikke helt kan utelukkes. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 14.5.

Til § 11 Eier eller utgivers erstatningsansvar

Bestemmelsen hjemler et identifikasjonsansvar. Det innebærer at dersom en redaktør, journalist eller andre blir holdt erstatningsansvarlig for en privatlivskrenkelse eller en ærekrenkelse, så er eier eller utgiveren av mediet ansvarlig for erstatningen på objektivt grunnlag, jf. uttrykket «hefter for» i bestemmelsen første punktum. En «eier» kan være en fysisk eller juridisk person, det samme kan «utgiver», jf. definisjonen i § 3 bokstav b). Eier og utgiver kan være én og samme person, men dersom eier og utgiver er forskjellige personer, gjør bestemmelsen i § 11 dem solidarisk ansvarlige.

Vilkåret om at erstatningsansvaret må være pådratt av noen som har handlet «i tjenesten til» innebærer at bestemmelsen omfatter erstatningsansvar ilagt både fast ansatte og frilansere. Tjenestebegrepet skal derfor forstås noe videre enn etter skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 2. Det avgjørende er at den rettsstridige ytringen er publisert under redaktørens beslutningsmyndighet. Dersom for eksempel en ansatt journalist publiserer ulovlig brukergenerert innhold som ikke har noen sammenheng med arbeidsforholdet, altså utenfor «redaktørens ledelse og kontroll», jf. definisjonen i § 3 bokstav c, vil ikke eier eller utgiver hefte for et eventuelt ilagt erstatningsansvar.

Andre punktum bestemmer at eieren eller utgiveren i utgangspunktet også er ansvarlig for tilkjent oppreisningserstatning, det vil si erstatning for ikke-økonomisk tap. Retten kan imidlertid etter en nærmere vurdering frita for slik tilkjent oppreisningserstatning dersom det foreligger «særlige grunner». Det kan for eksempel være dersom en redaktør har gått utover sine fullmakter og det vil virke sterkt urimelig å la eier eller utgiver hefte for ansvaret. Etter tredje punktum kan retten også ilegge eier eller utgiver et høyere erstatningsbeløp som den finner «rimelig», se som illustrasjon Rt. 2007 side 687. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 15.5.1.

Til § 12 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere

Første ledd gir et absolutt fritak for straff for de medvirkerne som omfattes av bestemmelsen. Det er et vilkår at handlingen er utført «på vegne av et medium» som er omfattet av medieansvarslovens virkeområde, noe som er ment å indikere at bestemmelsen omfatter medvirkere som står i et underordningsforhold eller som utfører selvstendige tjenester for mediet. Medvirkning til «teknisk forberedelse» kan være for eksempel grafisk utforming, brukerstøtte, studiodrift og teknisk avvikling av TV-sending. Med «framstilling» menes for eksempel trykking. Med «distribusjon» menes alle former for bistand til utbredelse av mediet, slik som for eksempel postombæring. Med uttrykket «bare har medvirket» skal forstås at medvirkningshandlingen utelukkende er knyttet til teknisk forberedelse mv., og ikke også omfatter for eksempel redaksjonelt arbeid.

Bestemmelsen overlapper delvis med straffeloven § 267 andre ledd, som gjelder for privatlivskrenkelser og som er begrenset til trykt skrift og kringkasting. Straffrihetsgrunnen i § 12 er generelt utformet, og vil gjelde for alle straffbare handlinger etter straffeloven og spesiallovgivningen. Straffrihetsregelen i straffeloven § 267 andre ledd er begrenset til publikasjoner som er «produsert i riket». En tilsvarende begrensning vil gjelde etter § 12 ettersom straffefritaket er knyttet til handlinger utført på vegne av medier som er omfattet av medieansvarsloven.

Andre ledd slår fast at medvirkere som vil være omfattet av første ledd, heller ikke kan ilegges et erstatningsansvar etter de nærmere bestemmelsene om privatlivskrenkelser og ærekrenkelser i skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 16.5.

Til § 13 Straff- og erstatningsansvar for brukergenerert innhold

I første ledd første punktum slås det fast at redaktøren og andre som handler på vegne av redaktøren bare kan holdes strafferettslig ansvarlig for brukergenerert innhold i mediet dersom vedkommende har utvist forsett. Bestemmelsen skal forstås på samme måte som ehandelsloven § 18 første ledd bokstav a. Bestemmelsen er en spesialbestemmelse som går foran lovgivningens alminnelige regler. Redaktøren kan derfor ikke under noen omstendighet holdes strafferettslig ansvarlig for brukergenerert innhold dersom han bare har utvist uaktsomhet eller grov uaktsomhet.

Bestemmelsen forutsetter at det brukergenererte innholdet faller inn under redaktørens ansvarsområde, jf. også forslaget § 7 om redaksjonell uavhengighet. Den som har fått delegert myndighet fra redaktøren til å ta beslutninger som omhandler brukergenerert innhold, vil også være omfattet av bestemmelsen, jf. uttrykket «på vegne av redaktøren».

Forsett vil normalt forutsette at redaktøren eller den som handler på vegne av redaktøren har fått kunnskap om den ulovlige ytringen, men likevel unnlater å foreta seg noe for å fjerne eller blokkere den. Det kan likevel tenkes at forsett vil kunne foreligge i andre tilfeller, for eksempel dersom hensikten med å publisere et visst redaksjonelt innhold er å framkalle ulovlige ytringer fra brukerne. Det samme vil i prinsippet være tilfellet dersom redaktøren eller den som handlet på vegne av vedkommende regnet et slikt utfall som sikkert eller mest sannsynlig, jf. straffeloven § 22 bokstav b. Det følger av den alminnelige rettsstridsreservasjonen at redaktøren eller medarbeideren må ha en faktisk mulighet til å handle for å komme i straffansvar. Det må derfor innrømmes en viss tid fra kunnskap må sies å foreligge til handlingsplikten inntreffer.

Første ledd andre punktum slår fast at redaktøren og andre som handler på vegne av redaktøren kan holdes erstatningsansvarlig dersom han eller hun har utvist grov uaktsomhet. Simpel uaktsomhet er derfor ikke tilstrekkelig for å holde redaktøren erstatningsansvarlig for brukergenerert innhold. Bestemmelsen skal forstås på samme måte som ehandelsloven § 18 første ledd bokstav b. Hva som er grovt uaktsomt, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Det kreves et markant avvik fra forsvarlig opptreden.

Sentrale vurderingskriterier vil være hvilke rutiner redaksjonen hadde på plass for å bli oppmerksom på og fjerne ulovlig innhold, og hvor lang tid som gikk fra varsel ble gitt, eller redaksjonen på annen måte fikk kunnskap, til ytringen faktisk ble fjernet. Også andre momenter vil kunne inngå i vurderingen av om ansvar skal ilegges. Etter EMD-praksis er det sentralt hva slags medium det ulovlige innholdet ble publisert i (liten/stor utbredelse, kommersielt/ikke-kommersielt), innholdets karakter og konteksten det inngikk i, samt muligheten for å holde den originære ytreren ansvarlig.

Andre ledd hjemler vilkårene for at en redaktør kan oppnå ansvarsfrihet selv om han i utgangspunktet oppfylte vilkårene for å kunne ilegges strafferettslig eller erstatningsrettslig ansvar etter første ledd. Bestemmelsen slår fast at redaktøren i alle tilfelle er straffri eller fri fra erstatningsansvar dersom han eller hun «uten ugrunnet opphold» treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til det ulovlige innholdet etter at vilkårene for ansvar etter første ledd er oppfylt. Bestemmelsen gir altså anvisning på en handlingsplikt dersom redaktøren skal fri seg fra det rettslige ansvaret.

Grov uaktsomhet kan i visse situasjoner inntre før redaktøren får konkret kunnskap om det ulovlige innholdet. Det kan for eksempel tenkes at redaktøren, basert på erfaring om hvilken type redaksjonelt stoff som genererer hatefulle kommentarer etc., kan sies å ha opptrådt grovt uaktsomt dersom han ikke sørger for rutiner og kontroll som gjør at ytringen fjernes mer eller mindre umiddelbart etter publisering. I slike tilfeller vil fristen for å handle for å unngå ansvar begynne å løpe fra et tidligere tidspunkt, eventuelt allerede fra publiseringstidspunktet, jf. kravet i § 13 andre ledd om at tiltak må treffes uten ugrunnet opphold «etter at vilkårene for ansvar forelå». Se til sammenligning tilsvarende krav etter ehandelsloven § 18 andre ledd. Dette innebærer at ansvar kan inntre uten konkret varsel om innholdet fra en utenforstående. Det må her gjøres en konkret vurdering. Det vises for øvrig til de alminnelige merknadene ovenfor i punkt 17.5.3.

Til § 14 Ikrafttredelse

I første ledd foreslås det at loven settes i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves mediefridomslova, jf. andre ledd. Som det framgår i punkt 6.5.3, foreslås det en felles lov som samler reglene i mediefridomslova med ansvarsregler som i dag framgår av straffeloven og skadeserstatningsloven.

Til § 15 Endringer i andre lover

Bestemmelsen inneholder forslag til endringer i straffeloven og skadeserstatningsloven som følge av forslaget om ny medieansvarslov.

Til nr. 1 om endringer i skadeserstatningsloven: Som følge av forslaget til ny medieansvarslov, er det gjort endringer i § 3-6 første ledd. Skyldkravet er nå angitt som et rent uaktsomhetsansvar, tilsvarende det som framgår av § 3-6 a om ærekrenkelser. Henvisningen til det sivilrettslige redaktøransvaret, gjennom tillegget «eller vilkårene for straff er oppfylt», er fjernet. Tilpasningen er ellers ikke ment å innebære noen endringer i gjeldende rett.

Tidligere § 3-6 andre ledd er videreført i medieansvarsloven § 12, og kan oppheves. Tidligere § 3-6 tredje ledd er videreført i medieansvarsloven § 11 og kan oppheves. Henvisningen til bestemmelsene i § 3-6 andre og tredje ledd i § 3-6 a tredje ledd kan følgelig også oppheves. Det vises til de alminnelige merknadene i punkt 15.5.1 og 16.5 samt merknadene til §§ 11 og 12 ovenfor.

Til nr. 2 om endringer i straffeloven: Redaktøransvaret i straffeloven § 269 er foreslått videreført i medieansvarsloven § 10 og kan derfor oppheves.

Straffeloven § 270 første og tredje ledd foreslås opphevet, jf. punkt 10.5.3 og punkt 18.5. Straffeloven § 270 andre ledd foreslås opphevet, men pliktnormen bestemmelsen gir uttrykk for foreslås videreført i medieansvarsloven § 5 første ledd, jf. punkt 10.5.2. Redaktørdefinisjonen i straffeloven § 270 fjerde ledd erstattes av medieansvarsloven § 3 bokstav a), jf. punkt 9.5. Medvirkningstillegget i § 270 femte ledd er ikke lenger aktuelt, og oppheves.

Kulturdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

*§ 1* Formål

Loven skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og etablere klare ansvarsforhold for innhold som blir publisert i redaktørstyrte journalistiske medier.

*§ 2* Virkeområde

Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse.

Loven gjelder ikke for medier som har markedsføring som hovedformål.

*§ 3* Definisjoner

I denne lov forstås med

1. redaktør: fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette.
2. utgiver: fysisk eller juridisk person som i egenskap av eier har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet.
3. redaksjonelt innhold: ytring som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.
4. brukergenerert innhold: ytring som en mediebruker har publisert utenfor redaktørens ledelse og kontroll.

Kapittel 2 Plikter ved publisering

*§ 4* Plikt til å utpeke redaktør

Utgiver av et medium som er omfattet av loven plikter å utpeke redaktør for mediet.

*§ 5* Opplysningsplikt

Redaktøren skal sørge for at det er opplyst i mediet hvem som er redaktør.

Redaktøren skal sørge for at mediebrukerne har tilgang til navn, adresse, elektronisk postadresse og øvrige opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte kontakt med mediet.

*§ 6* Plikter knyttet til brukergenerert innhold

Redaktøren skal sørge for å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold i mediet og opplyse om hvilket innhold som er brukergenerert.

Dersom mediet har regler for brukergenerert innhold, skal redaktøren opplyse om reglene og hvordan de håndheves.

Redaktøren skal tilrettelegge for varsling om ulovlig brukergenerert innhold. Dersom brukergenerert innhold fjernes eller tilgangen til innholdet sperres fordi det anses ulovlig, skal redaktøren så langt det er mulig varsle ytreren og opplyse om klagemuligheter.

Kapittel 3 Redaksjonell uavhengighet

*§ 7* Redaksjonell uavhengighet

Redaktøren skal innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse kan ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikke kreve å få gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilde, eller høre eller se programmateriale, før det blir gjort allment tilgjengelig.

Bestemmelsene i første og andre ledd kan ikke fravikes gjennom avtale eller annet rettsgrunnlag til ugunst for redaktøren.

Kapittel 4 Rettslig ansvar for innholdet

*§ 8* Hovedregel om straff- og erstatningsansvar

Den som ytrer seg eller medvirker til publisering av en ytring, er straffe- og erstatningsrettslig ansvarlig for innholdet etter lovgivningens alminnelige regler.

*§ 9* Redaktørens særlige straffansvar for redaksjonelt innhold og markedsføring

Redaktøren er strafferettslig ansvarlig for publisering av redaksjonelt innhold og markedsføring dersom det ville pådratt redaktøren straffansvar etter noen annen lovbestemmelse om han eller hun hadde kjent til innholdet.

Dersom redaktøren godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen, kan redaktøren ikke holdes ansvarlig etter første ledd.

Straff etter første ledd er bot eller fengsel inntil seks måneder. Det kan ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent til innholdet.

Medvirkning straffes ikke.

*§ 10* Redaktørens særlige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold og markedsføring

Redaktøren er erstatningsansvarlig for publisering av redaksjonelt innhold og markedsføring etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, som om han eller hun hadde kjent til innholdet.

Dette gjelder likevel ikke dersom redaktøren godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet eller ledelse av redaksjonen.

*§ 11* Eier eller utgivers erstatningsansvar

Er noen som har handlet i tjenesten til en eier eller utgiver av mediet erstatningsansvarlig etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a, hefter også eieren eller utgiveren for erstatningen. Det samme gjelder oppreisning, med mindre retten av særlige grunner fritar dem. Eieren eller utgiveren kan også pålegges slik ytterligere oppreisning som retten finner rimelig.

*§ 12* Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere

Den som på vegne av et medium bare har medvirket til å utbre en ytring ved teknisk forberedelse, framstilling eller distribusjon av mediet, kan ikke straffes for dette.

Medvirkere som nevnt i første ledd kan heller ikke ilegges erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a.

*§ 13* Straff- og erstatningsansvar for brukergenerert innhold

Redaktøren, eller den som handler på vegne av redaktøren, kan bare straffes for ulovlig brukergenerert innhold i mediet dersom han eller hun har utvist forsett. For å holdes erstatningsansvarlig, må han eller hun ha utvist grov uaktsomhet.

Redaktøren, eller den som handler på vegne av redaktøren, kan ikke holdes ansvarlig etter første ledd dersom han eller hun uten ugrunnet opphold etter at vilkårene for ansvar forelå, treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til den ulovlige ytringen.

Kapittel 5 Ikrafttredelse og endringer i andre lover

*§ 14* Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Fra den tid loven trer i kraft, oppheves lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media.

*§ 15* Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning gjøres følgende endringer:

§ 3-6 første ledd skal lyde:

 Den som uaktsomt har krenket privatlivets fred, skal yte erstatning for den lidte skade og slik erstatning for tap i fremtidig erverv som retten under hensyn til 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. I dom som går ut på straff, kan retten pålegge domfelte å betale til fornærmede et beløp til kunngjøring av dommen.

§ 3-6 andre og tredje ledd oppheves.

§ 3-6 a tredje ledd oppheves.

2. I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff oppheves §§ 269 og 270.

1. Det er gjort en del språklige og redaksjonelle endringer i både YGL og TF med virkning fra 1. januar 2019, som innebærer at flere av de reglene det ble vist til i høringsnotatet om ny medieansvarslov har fått nye paragrafnummer, jf. SFS 2018:1802 og SFS 2018:1801. [↑](#footnote-ref-1)