

# Høringsnotat

## Lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>FORHOLDET TIL GRUNNLOVEN § 100</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>GJELDENE RETT</b> .....	<b>4</b>
3.1	UTGANGSPUNKTET, AKSJELOVENE .....	4
3.2	REDAKTØRPLAKATEN .....	4
3.3	VÆR VARSOM-PLAKATEN .....	5
3.4	DET STRAFFERETTSLIGE REDAKTØRANSVARET .....	6
3.5	ANNET REGELVERK .....	6
3.6	KONKLUSJON .....	7
<b>4</b>	<b>BEHOVET FOR LOVFESTING AV PRINSIPPET OM REDAKSJONELL UAVHENGIGHET ....</b>	<b>8</b>
4.1	INNLEDNING .....	8
4.2	MÅLET OM Å SIKRE MEDIENES REDAKSJONELLE FRIHET .....	8
4.3	BEHOVET FOR LOVFESTING .....	9
4.4	KONKLUSJON .....	10
<b>5</b>	<b>VIRKEOMRÅDE FOR EN LOV OM REDAKSJONELL UAVHENGIGHET .....</b>	<b>12</b>
5.1	INNLEDNING .....	12
5.2	HVILKE MEDIER BØR OMFATTES? .....	12
5.3	REKKEVIDDEN AV VERNET .....	17
<b>6</b>	<b>LOVFESTING AV PLIKTEN TIL Å HA REDAKTØR .....</b>	<b>18</b>
<b>7</b>	<b>TILSYN OG SANKSJONER .....</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER .....</b>	<b>20</b>
<b>9</b>	<b>UTKAST TIL LOV .....</b>	<b>21</b>

# 1 Innledning

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette fram et høringsnotat med forslag om å lovfeste prinsippet om redaksjonell uavhengighet i mediene.

Eierskapsutvalget (NOU 1995: 3 Mangfold i media) lanserte en rekke mediepolitiske tiltak. Ett forslag var at redaktørinstituttet skulle lovfestes ved at norske medier gjennom lov skal pålegges å ha en redaktør og å avtalefeste forholdet mellom redaktør og eier med utgangspunkt i Redaktørplakaten.

Kulturdepartementet anbefalte begge forslagene i St. meld. nr. 18 (1996-97) "Eierforhold i mediene", og stortingsflertallet sluttet seg til forslaget, jf. Innst. S. nr. 231 (1996-97).

Med utgangspunkt i dette sendte Kulturdepartementet i januar 1998 ut et høringsnotat med forslag om å lovfeste prinsippene i Redaktørplakaten. Lovforslaget gjaldt foretak som utgir *"periodiske trykte publikasjoner med nyhets- eller aktualitetsstoff"*, *"foretak som driver kringkastingsvirksomhet"* og foretak som *"utgir periodiske tekster eller sendinger med nyhets- og aktualitetsstoff"* gjennom andre medier. Innenfor lovens virkeområde ble det foreslått en plikt til å utpeke en redaktør samt en bestemmelse om at eier eller øvrig selskapsledelse verken kan *"instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål"* eller kreve å få gjøre seg kjent med redaksjonelt materiale før publisering.

I sin høringsuttalelse frarådte Justisdepartementet å gå videre med forslaget og viste til at det kunne komme i konflikt med den da gjeldende § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven: *"Etter Lovavdelings syn vil et lovvedtak som generelt forbyr noen enkeltperson, forening, annen sammenslutning av personer eller en stiftelse å fremsette ytringer direkte og egenredigert gjennom egne «periodiske trykte publikasjoner» med «nyhets- eller aktualitetsstoff», være i strid med grunnloven § 100 første punktum: «Trykkefrihed bør finde Sted».*" På denne bakgrunn besluttet Kulturdepartementet å ikke fremme lovforslaget.

Ytringsfrihetskommisjonen tok opp spørsmålet i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Kommisjonen tok ikke stilling til om Kulturdepartementets forslag var i strid med den da gjeldende § 100 i Grunnloven, men la til grunn at forslaget ikke ville komme i konflikt med kommisjonens forslag til ny § 100.

Spørsmålet ble på nytt tatt opp i St.meld. nr. 57 (2000-2001) "I ytringsfrihetens tjeneste – mål og virkemidler i mediepolitikken". Regjeringen Stoltenberg I viste her til redaktørens betydning som *"..garantister for ytringsfrihet, for uavhengighet, for integritet - kort sagt for at leserne og lytterne kan stole på det som formidles gjennom mediene"*. På denne bakgrunn gikk regjeringen Stoltenberg I inn for å legge fram forslag om lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten, *"..forutsatt at Stortinget i løpet av neste stortingsperiode vedtar en grunnlovsbestemmelse som åpner for dette"*. Under behandlingen i Stortinget støttet et flertall (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) forslaget, jf. Innst. S. nr. 142 (2001-2002).

Ny § 100 i Grunnloven ble vedtatt og trådte i kraft 30. september 2004, jf. kap. 2.

## 2 Forholdet til Grunnloven § 100

En lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet vil i utgangspunktet innebære en begrensning i eierens mulighet for å ytre seg gjennom eget medieforetak. Det er derfor grunn til å se særlig på forholdet til Grl. § 100.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 viser Justisdepartementet til Ytringsfrihetskommisjonens argumenter for og imot lovfesting og konkluderer med følgende:

”Departementet legger til grunn at en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet ikke kommer i konflikt med forslaget til forbud mot forhåndskontroll, forutsatt at loven tar vare på den typen forbehold som ligger i Redaktørplakatens henvisning til «grunnsyn og formålsbestemmelser».”

Innst. S. nr. 270 (2003-2004) uttalte Kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

”Komiteens flertall; medlemmene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at den grunnlovsbestemmelsen flertallet går inn for ikke er til hinder for slik lovfesting.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har merket seg Ytringsfrihetskommisjonens vurdering av at lovfesting av redaksjonell uavhengighet ikke kommer i konflikt med kommisjonens forslag til nr. § 100, fjerde ledd i Grunnloven og legger dette til grunn.

Komiteen viser til at en lovregulering kan bidra til ytterligere å befeste prinsippet om redaksjonell uavhengighet, som i dag står sterkt i det norske mediemiljøet. Komiteen har registrert en tendens til økende eierkonsentrasjon i mediebransjen, ofte på tvers av landegrensene. Det kan ikke utelukkes at det vil komme sterke og dominerende eiere inn i det norske mediemarkedet, som ikke har den samme respekten for prinsippet om redaksjonell frihet som vi har vært vant til.

Komiteen har merket seg at departementet viser til at hensynet til mediebedriftenes frihet kan trekke i motsatt retning, og at et forslag om lovfesting bør gis en utforming som - så langt det er mulig - tar høyde for de hensynene som taler mot en lovregulering blir ivaretatt. Komiteen legger til grunn at Regjeringen vil utarbeide og fremme for Stortinget et lovforslag i tråd med de vurderingene og avveiningene som går fram under dette punktet i meldingen.”

Departementet legger etter dette til grunn at en lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet ikke vil være i strid med gjeldende Grl § 100. Forutsetningen vil være at loven tar vare på den typen forbehold som ligger i Redaktørplakatens henvisning til *”grunnsyn og formålsbestemmelser”*, jf. nærmere om dette under pkt. 5.3.

Med utgangspunkt i Kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad vil departementet i den nærmere utformingen av lovforslaget ta hensyn til de motforestillingene mot lovfesting som ble reist av Ytringsfrihetskommisjonen og Justisdepartementet under arbeidet med ny § 100 i Grunnloven.

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Utgangspunktet, aksjelovene

De fleste medier er i dag organisert som aksjeselskaper.

Aksjeselskap med mer enn tre mill. kroner i aksjekapital, og alle allmennaksjeselskap, skal ha daglig leder.<sup>1</sup> Den vanlige organiseringen i mediebedrifter innebærer at den daglige ledelsen er delt mellom en administrerende direktør (disponent e.l.) og en ansvarlig redaktør. Organiseringen skiller seg dermed fra det vanlige mønsteret i et aksjeselskap ved at også redaktøren er ansvarlig for deler av virksomheten, direkte underlagt styret. En del medier har likevel valgt en såkalt énledermodell, der den ansvarlige redaktøren er eneste daglige leder av mediebedriften.

Det selskapsrettslige utgangspunktet er at forvaltningen av selskapet hører under styret, jf. asl./asal. § 6-12 første ledd. Hovedregelen om daglig leders ansvarsområde følger av asl./asal. § 6-14 første ledd: *"Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt."* Dette innebærer at styret i utgangspunktet kan gi bindende pålegg og retningslinjer og omgjøre beslutninger truffet av daglig leder. Videre følger det av asl./asal. § 6-14 at *"... saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning"* ligger utenfor daglig leders ansvarsområde.

På medieområdet er det enkelte særregler, både i avtale- og lovverk, som avviker fra utgangspunktet i aksjelovene. Særreglene er basert på mediens funksjon i demokratiske samfunn, bl.a. som informasjonskilder og fora for samfunnsdebatt. Særlig sentralt her er regler om vern av mediens redaksjonelle uavhengighet.

### 3.2 Redaktørplakaten

Redaktørplakaten er en erklæring som først ble vedtatt av Norske Avisers Landsforening (nå Mediebedriftenes Landsforening (MBL)) og Norsk Redaktørforening i 1953, jf. trykt vedlegg 1 til høringsnotatet. Formelt er Redaktørplakaten et avtaledokument som presiserer redaktørens hovedoppgaver og regulerer forholdet til styre og eier/utgiver.

Redaktørplakaten slår fast at: *"Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens innhold."* Redaktøren skal ivareta ytringsfriheten og arbeide for det som etter hans eller hennes mening tjener samfunnet. Redaktøren forutsettes samtidig å dele sitt mediums grunnsyn og formålsbestemmelse, og plikter å trekke seg fra sin stilling dersom vedkommende kommer i en uløselig konflikt med mediets grunnsyn. Men innenfor denne rammen skal redaktøren være sikret en *"fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme mediets meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret"*. Dette innebærer at redaktøren i den daglige redigeringen har full frihet og beslutningsmyndighet i forhold til mediets innhold, herunder

---

<sup>1</sup> Lov av 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (asal.) § 6-2 første ledd og lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (asl.) § 6-2 første ledd.

utformingen av enkeltteksemplarer, utvelgelse av materiale, vinklinger, prioritering av stoff, presentasjon av oppfatninger osv. Myndigheten omfatter også ikke-redaksjonelt materiale (f.eks. annonser). Plakaten regulerer også en rekke andre forhold. Bl.a. slår den fast redaktørens frihet i forhold til annen redaksjonell virksomhet, f.eks. bruk av journalistiske arbeidsmetoder, å bestemme om upublisert materiale skal overleveres til politi/påtalemyndighet osv. Redaktørplakaten gir dessuten redaktøren beslutningsmyndighet i forhold til redaksjonelle ansettelser og oppsigelser og til å disponere det budsjett som er avsatt til den redaksjonelle virksomheten.

Redaktører og utgivere binder seg til plakaten gjennom medlemskap i presseorganisasjonene. Norsk redaktørforenings vedtekter slår i § 4 fast at: *"Det forutsettes at mediets eier/utgiver har godkjent Redaktørplakaten og "Veiledende normer for sjefredaktører og andre redaktørers lønns- og arbeidsvilkår" og at så vel søker som eier/utgiver har forpliktet seg på de presseetiske normer."* Norsk redaktørforening teller i dag omkring 700 medlemmer i alle former for aktualitetsmedier i Norge.

Etter vedtektene til Mediebedriftenes landsforening er det et vilkår for medlemskap i foreningen at: *"Medlemmenes publiseringsvirksomhet må ha en ansvarlig redaktør i samsvar med redaktørplakaten."* Per 1. januar 2006 har MBL 299 medlemmer, hvorav 168 er avisbedrifter, 20 trykkerier, 24 distribusjonsselskaper, 23 lokalfjernsynsselskaper, 13 annonsesamkjøringer, 13 konserner og driftsselskaper, 9 ukepresse, 7 multimedieselskaper, 4 pressebyråer, og 2 reklamebyråer. Medlemsavisene representerer ca 97 prosent av det totale avisopplaget.

Tilsvarende slår vedtektene til Landslaget for lokalaviser (LLA) fast at *"All nærpresse som tek reell betaling for abonnement, laussal og annonsar, og der styret for avisa har godteke vilkåra i redaktørplakaten, kan bli medlem i LLA."* LLA har 100 medlemsaviser, hovedsakelig lokalaviser som kommer ut én, to eller tre dager per uke.

Det følger av vedtektene til Norsk journalistlag, som organiserer noe nær 100 % av landets journalister, at det er *"... en forutsetning for medlemskap at medarbeideren arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten."*

Fagpressens Redaktørforening vedtok i 1973 en egen Redaktørplakat, med samme innhold som dagspressens redaktørplakat. Vedtektene for Den Norske Fagpresses Forening (DNFF) slår fast som et vilkår for medlemskap at fagbladet *"redigeres i henhold til Redaktørplakaten"*. DNFF har 230 medlemsblader.

### **3.3 Vær varsom-plakaten**

Prinsippet om redaksjonell uavhengighet er også slått fast i Vær varsom-plakaten, som i likhet med Redaktørplakaten er gjort bindende for medlemmer av presseorganisasjonene. I pkt 2.1. heter det at: *"Den ansvarlige redaktør har det personlige og fulle ansvar for mediets innhold."* Prinsippet utdypes noe i pkt. 2.2 hvor det står at: *"Den enkelte redaksjon og den enkelte medarbeider må verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som*

*av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innhold.*”

### **3.4 Det strafferettslige redaktøransvaret**

Det kan også argumenteres for at straffelovens ansvarsbestemmelser forutsetter redaksjonell uavhengighet. Hovedbestemmelsen om det strafferettslige redaktøransvaret er strl. § 431 første ledd:

*”Redaktøren av et blad eller tidsskrift straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder såfremt bladet eller tidsskriftet offentliggjør noe som ville ha pådradd redaktøren straffansvar etter noen annen lovbestemmelse om han hadde kjent innholdet. Dog er han straffri såfremt han godtgjør at det ikke kan legges ham noe til last med hensyn til kontroll med innholdet av skriftet eller tilsyn med eller rettleiding eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede.”*

Redaktøransvaret innebærer i praksis at det er redaktøren og ikke utgiver/eier som er strafferettslig ansvarlig for de ytringer som blir offentliggjort gjennom mediet. Bestemmelsen innebærer at redaktøren skal bedømmes som om han kjente til den ulovlige ytringen.

Redaktøransvaret gjelder i utgangspunktet for ”blad eller tidsskrift”. Det følger imidlertid av tredje ledd at bestemmelsen får tilsvarende anvendelse for *”kringkastingssjef, programdirektør og ansvarlig leder for programavdeling eller distriktskontor”*. Per i dag er det ikke avklart i hvilken grad det gjelder et redaktøransvar for publikasjoner på Internett. Se nærmere om dette under kap. 5.2.

Det strafferettslige redaktøransvaret forutsetter at redaktøren skal ha reell kontroll med det redaksjonelle innholdet, jf. bl.a. at straffeloven § 436 definerer redaktøren nettopp som *”... den som treffer avgjørelse om skriftets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte.”* Reell kontroll vil redaktøren bare ha dersom vedkommende er uavhengig og har eksklusiv rett til å bestemme hva som skal publiseres i tråd med prinsippene i Redaktørplakaten.

### **3.5 Annet regelverk**

Etter kringkastingstloven §§ 2-3 og 6-2 er kringkastingsselskap under norsk jurisdiksjon i noen grad forpliktet til å respektere prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Lovens § 2-3 fastlegger at den som ikke har medvirket eller ikke har programansvar i kringkastingsselskap heller ikke kan kreve å få se eller høre et program før sending. Bestemmelsen gjelder alle kringkastingsselskap. Lovens § 6-2 fastslår at kringkastingssjefen i NRKs løpende programvirksomhet skal ha en uavhengig stilling i forhold til styret. Dessuten inneholder gjeldende konsesjoner for landsdekkende kringkasting krav om at konsesjonæren skal drive sin programvirksomhet *”... etter prinsippene for ytringsfrihet og redaksjonell selvstendighet...”* og *”... oppføre fullt ut uavhengig av eierne, eller andre interessegrupper av politisk, økonomisk eller annen karakter.”*

I henhold til gjeldende regelverk er det et vilkår for å kunne motta pressestøtte (produksjonstilskudd til dagsaviser) at avisen har *"en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i "Redaktørplakaten"*.<sup>2</sup>

### **3.6 Konklusjon**

Drøftelsen over viser at Redaktørplakaten har svært stor gjennomslagskraft som avtalerettslig instrument, særlig i de tradisjonelle massemediene, men til dels også i nye elektroniske medier. Prinsippet om redaksjonell uavhengighet er også slått fast eller forutsatt i ulike lovbestemmelser.

---

<sup>2</sup> Forskrift av 7. november 1996 nr. 1015 om produksjonstilskudd til dagsaviser, § 3 første ledd nr.2.

## 4 Behovet for lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet

### 4.1 Innledning

Dagens situasjon synes å være at medieeiere meget sjelden utfordrer prinsippet om den redaksjonelle uavhengighet. De toneangivende mediene i Norge har gjennom sin frivillige tilslutning til Redaktørplakaten signalisert et ønske om å respektere den redaksjonelle uavhengighet.

Når departementet likevel ser et behov for å lovfeste prinsippet om redaksjonell uavhengighet, har det sammenheng med prinsippets store betydning og nødvendigheten av å sikre at det videreføres i tradisjonelle medier og knesettes i elektroniske medier.

### 4.2 Målet om å sikre mediernes redaksjonelle frihet

Sjette ledd i Grunnlovens § 100 slår fast det såkalte "infrastrukturkravet", dvs. myndighetenes ansvar for å "lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale". Staten er med dette uttrykkelig gitt en plikt til å medvirke aktivt til at individer og grupper faktisk har mulighet til å ytre seg. Oppgaven er dermed formelt utvidet fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytrings- og informasjonsfrihet. Infrastrukturkravet innebærer bl.a. at staten har en plikt til å legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør ytringsfrihetens infrastruktur, bl.a. mediene.

Mediene vil i stor grad avgjøre hva som skal – og dermed også hva som ikke skal – bringes fram for offentligheten. Ytringsfrihetskommisjonen pekte på denne "kanalvokterfunksjonen" som «*en av de viktigste funksjoner i det offentlige rom*», jf. NOU 1999: 27 s. 56. For de fleste vil mediene være den viktigste kilden til informasjon om omverdenen utenfor eget nærmiljø. Den informasjon og de inntrykk man mottar gjennom mediene vil inngå som en del av den enkeltes erfaringsbakgrunn og være med på å påvirke vedkommendes meninger og valg. Gjennom sin kanalvokterfunksjon har mediene betydelig innflytelse over den offentlige dagsordenen, befolkningens holdninger til ulike spørsmål, politiske beslutninger og selve de politiske beslutningsprosessene i samfunnet, jf. St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati.

Funksjonen som kanalvokter hviler på mediernes troverdighet, enten som arena (dvs. tilliten til at utvalg og framstilling av saker og informasjon er sannferdig og relevant) eller aktør (dvs. tilliten til at de synspunkter og resonnementer som fremmes er rimelige og basert på sakkunnskap). Slik troverdighet forutsetter redaksjonell uavhengighet – både fra staten, politiske partier, medieeiere, kilder og andre. Ikke minst forutsetter det allmenn tillit til at mediene faktisk opererer uavhengig av omgivelsene. Medienes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål er derfor satt opp som ett av hovedmålene for mediepolitikken, og er førende for utformingen av politiske virkemidler på området.



Medieeierskapsloven hviler på en forutsetning om at eierne *kan* utøve en innflytelse over de redaksjonelle produktene som er uforenlig med prinsippet om redaksjonell uavhengighet slik det er nedfelt i Redaktørplakaten, og at denne muligheten for innflytelse kan innebære et potensielt demokratisk problem dersom én aktør tillates å bli svært dominerende på mediemarkedet. I Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) konkluderte departementet derfor med at til tross for at det ikke er grunn til å tro at dagens norske medieeiere griper inn i redaksjonelle spørsmål, er det behov for å opprettholde lovreguleringen av medieeierskap.

Departementet legger til grunn at medieeierskapsloven og prinsippet om redaksjonell uavhengighet komplementerer hverandre og til sammen kan utgjøre et effektivt vern av redaksjonenes uavhengighet.

### **4.3 Behovet for lovfesting**

Som nevnt over har prinsippet om redaksjonell uavhengighet stor gjennomslagskraft, særlig innenfor tradisjonelle medier. Når det gjelder de nye elektroniske mediene er rekkevidden av et prinsipp om redaksjonell uavhengighet mer usikker – både rettslig og praktisk. Det er uklart i hvilken grad de strafferettslige ansvarsreglene kommer til anvendelse overfor elektroniske medier. Dermed er også rekkevidden av et prinsipp om redaksjonell uavhengighet som kan utledes av disse reglene usikker. Og mens nær sagt samtlige tradisjonelle massemedier (dagspresse, fjernsyn og radio) vil være avtalerettslig bundet av Redaktørplakaten gjennom medlemskap i en eller flere av presseorganisasjonene, er situasjonen mer blandet når det gjelder de nye elektroniske mediene. Selv om de fleste toneangivende nettmediene per i dag er tilknyttet mediehus som har forpliktet seg på Redaktørplakaten, vil andre operere uavhengig både av de etablerte mediehusene og presseorganisasjonene. Departementet legger til grunn at det er viktig å sikre at prinsippet også får anvendelse innenfor elektroniske medier, i den grad disse utøver en reell kanalvokterfunksjon.

Vi ser nå en del utviklingstrekk som etter departementets vurdering kan sette prinsippet om redaksjonell uavhengighet under press, også innenfor de tradisjonelle mediene.

Overgangen til digital teknologi medfører dyptgripende konsekvenser for mediemarkedet. Produksjon og distribusjon av innhold krever i dag mindre ressurser enn tidligere. Dette betyr for det første at det stadig etableres nye aktører, både innenfor nye og tradisjonelle medier. Mange av disse kan være uten forutgående erfaring med nyhets- og informasjonsformidling. Samtidig ser man at medieinvesteringer i stadig større grad skjer på tvers av landegrensene. Dette har også fått som konsekvens at det vil komme nye eiere inn på det norske mediemarkedet. Man har ingen garantier for at nye aktører vil vise like stor respekt og forståelse for prinsippet om redaksjonell uavhengighet som dagens tradisjonsrike mediehus.

Norsk Redaktørforening gjennomførte i 2002 en undersøkelse blant norske redaktører om deres syn på sin egen rolle. I undersøkelsen ble redaktørene bl.a. spurt om hva som har påvirket deres rolle som redaktører de ti siste årene. Slik Norsk Redaktørforening

tolker resultatet, er de økte inntjeningskravene den faktoren som har hatt størst innvirkning:

*"Redaktørene mener at det er de økte inntjeningskravene som i størst grad har påvirket deres rolle de siste årene.*

[...]

*Redaktørene synes ikke å mene at det har så stor betydning hvem som eier mediet de arbeider i og hvordan eierskapet er organisert. Både "endringer i eierforhold" og "konsernene" ligger i nedre del av skalaen over påvirkningsfaktorer. Det som bekymrer ser snarere ut til å være hvordan de eier, altså hvilke krav som stilles i det daglige (inntjeningskrav) og hvilke konsekvenser disse kravene har for måten de som redaktører skal lede virksomheten på. Dette kommer tydelig fram når vi ser på de åpne svarene på spørsmålet om fremtidige utfordringer og trusler."*

Undersøkelsen indikerer derfor at redaktørene er urolige for de økende kravene til inntjening og markedstilpassing. 70 prosent av de som har svart på undersøkelsen, sier at konflikten mellom børs og katedral er det som kommer til å påvirke norsk presse mest de neste ti årene.

Undersøkelsen synes å underbygge konklusjonene fra den siste Makt- og demokratiutredningen, jf. NOU 2003:19, som bl.a. ga uttrykk for at frigjøringen fra de politiske partiene og den endrede konkurransesituasjonen på mediemarkedet har medført at de politiske bindingene i dag langt på vei er erstattet av kommersielle bindinger. Det ble vist til at når avkastning er det viktigste målet for eierne, kan dette sette den redaksjonelle friheten under press.

Departementet viser også til at reglene om redaktøransvar slår fast et utvidet (objektivisert) medvirkningsansvar for redaktøren for det som blir publisert gjennom mediet. Dette ansvaret forutsetter at redaktøren faktisk har frihet og beslutningsmyndighet over hva som skal publiseres. Selv om det – som nevnt over – kan argumenteres for at redaktøransvaret implisitt forutsetter slik uavhengighet, er prinsippet om redaksjonell uavhengighet ikke klart nedfelt i lovverket på samme måte som redaktøransvaret. Hensynet til konsistens og symmetri i lovverket er derfor også et argument for lovfesting.

#### **4.4 Konklusjon**

Etter en samlet vurdering legger departementet til grunn at gode grunner taler for å lovfeste et prinsipp om redaksjonell uavhengighet.

Departementet legger særlig vekt på at en lovfesting ytterligere vil befeste den redaksjonelle uavhengigheten som en forutsetning for mediens funksjon som kanaler for informasjon og meningsdannelse. Som det framgår av drøftelsen over ser vi nå en del utviklingstrekk som kan bidra til å legge press på prinsippet om redaksjonell uavhengighet. En lovfesting vil bl.a. innebære at medieiere vil miste muligheten for *oppheve* prinsippet om redaksjonell uavhengighet, f.eks. ved å melde seg ut av presseorganisasjonene, si opp avtalen eller ved å inkludere innskrenkende vilkår i redaktørens ansettelseskontrakter.

Videre vil nye aktører som etablerer seg som eiere i medier underlagt norsk jurisdiksjon, være forpliktet ved lov til å respektere prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Det er særlig viktig å sikre respekten for prinsippet i medier og hos medieiere som ikke har de samme publisistiske tradisjonene som dagens norske mediehus.

I tillegg legger departementet vekt på at en lovfesting vil kunne ha en *symbolfunksjon*. En lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet vil kunne fungere som en prinsipiell rettesnor som kan være vel så betydningsfull som de rent rettslige virkninger.

## 5 Virkeområde for en lov om redaksjonell uavhengighet

### 5.1 Innledning

Stortingsflertallet forutsatte ved behandlingen av forslaget til ny § 100 i Grunnloven at en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet bør utformes på en måte som ivaretar hensynene *mot* en lovfesting.

Departementet legger til grunn at merknaden er en henvisning til Ytringsfrihetskommisjonens drøftelse av spørsmålet i NOU 1999:27. Kommisjonen viste her for det første til at eierne deler det sivilrettslige ansvaret for evt. ulovlige ytringer som publiseres av mediet (jf. skadeserstatningsloven § 3-6) og at det derfor kan være urimelig å fullstendig avskjære eiernes innflytelse på hva som skal publiseres. Det ble også vist til at prinsippet kan virke som et fremmedelement utenfor området for de dominerende massemediene. Videre mente kommisjonen at man med en slik lov i en viss forstand vil be om utgivere som utelukkende legger vekt på profitt hensyn, noe som kan fremme kommersialiseringen av mediene. Endelig ble det vist til at også redaktøren kan representere en trussel mot mangfoldet ut fra en konsentrasjon omkring en virkelighetsforståelse utviklet i et relativt isolert pressemiljø.

### 5.2 Hvilke medier bør omfattes?

Med utgangspunkt i begrunnelsen for forslaget, jf. pkt. 4, legger departementet til grunn at loven i utgangspunktet bør komme til anvendelse overfor alle medier som har reell betydning for allmenn nyhetsformidling og samfunnsdebatt.

#### *Tradisjonelle medier*

Departementet legger for det første til grunn at loven må komme til anvendelse overfor de tradisjonelle massemediene – aviser, radio og fjernsyn. Det er disse mediene som fremdeles har størst praktisk betydning som bred og allmenn nyhetskilde og forum for samfunnsdebatt. 85 prosent av befolkningen i alderen 9-79 år så fjernsyn en gjennomsnittsdag i 2005, mens 74 prosent leste avis og 55 prosent lyttet på radio. Gjennomsnittlig tid brukt per dag var 29 minutter til avislesing, 2 timer og 27 minutter til å se fjernsyn og 1 time og 24 minutter til å lytte på radio.<sup>3</sup> Samtidig er det klare aldersforskjeller i mediebruken. Særlig leser barn og unge i mindre grad aviser enn voksne.

Når det gjelder fjernsyn og radio, legger departementet til grunn definisjonen av "kringkaster" i kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd: *"Med kringkaster menes fysisk eller juridisk person som har det redaksjonelle ansvaret for sammensetningen av programtilbudet i kringkastingssendinger, og som sender dem eller lar noen annen sende dem."*

For trykt presse oppstår det særlige avgrensningsspørsmål. Som nevnt mente Ytringsfrihetskommisjonen at de begrensningene som vil følge av en lovfesting, kan

---

<sup>3</sup> Kilde: Norsk mediebarometer 2005, SSB

virke urimelige når man kommer utenfor området for de dominerende massemediene. Kommisjonen viste til at *"det er 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"*. Innenfor trykt presse er spekteret av utgivelser stort (fagpresse, ukepresse, reklamepublikasjoner, medlemsblader etc). Med henvisning til begrunnelsen for forslaget, jf. pkt. 4 over, legger departementet til grunn at det først og fremst er i forhold til de mediene som driver allmenn nyhetsformidling av et visst omfang og stabilitet at det er grunn til å lovfeste et prinsipp om redaksjonell uavhengighet.

For trykt presse foreslår departementet derfor å avgrense lovens virkeområde til dagspresse ("dagsaviser"). På dette punktet vil lovens saklige virkeområde dermed sammenfalle med virkeområdet for medieeierskapsloven. I praktiseringen av medieeierskapsloven har Medietilsynet lagt til grunn den definisjonen av dagspresse som er benyttet i NOU 1995: 3 "Mangfold i media". Dagspresse er her definert som: *"... publikasjoner som utgis regelmessig og minst en gang i uken og som inneholder overveiende allment nyhets- og aktualitetsstoff."* Loven bør også omfatte gratisaviser. Derimot må begrepet "allment nyhets- og aktualitetsstoff" innebære en avgrensning mot publikasjoner som i all hovedsak er rettet mot medlemmer av spesielle yrkesgrupper, foreninger, politiske partier eller andre organisasjoner. Begrepet vil også innebære en avgrensning mot publikasjoner som i mindre grad publiserer allment nyhets- og aktualitetsstoff, for eksempel den mer underholdningspregede ukepressen.

#### *Elektroniske medier*

Hva som er et medium, er for tiden under utvikling. Ofte sondres det mellom papirmedier, etermedier og elektroniske medier (selv om også radio og fjernsyn strengt tatt er "elektroniske" medier). Elektroniske medier blir gjerne definert i rent tekniske termer, som digitalt produsert, formidlet og/eller mottatt informasjon.

En del av begrunnelsen for lovforslaget er frykten for at de tradisjonelle bransjenormene ikke er like etablert innenfor elektroniske medier som innenfor dagspresse og kringkasting, jf. pkt. 4.3 over. Dette tilsier at loven må rekke videre enn til å omfatte de tradisjonelle massemediene aviser, radio og fjernsyn. Her blir spørsmålet om den nærmere avgrensningen av lovens virkeområde en utfordring.

Det kan ikke være tvil om at elektroniske medier (og da særlig ulike nyhetstjenester på verdensveven (www)) etter hvert har fått reell betydning som informasjonskilder og debattfora i samfunnet. Ifølge Statistisk sentralbyrå brukte 55 prosent av befolkningen Internett en gjennomsnittsdag i 2005. I aldersgruppen 16 til 24 år var andelen hele 68 prosent. Vi brukte i gjennomsnitt 44 minutter på Internett per dag i 2005, mens aldersgruppen 16 til 24 år brukte hele 73 minutter per dag. 54 prosent leser nyhetssider, 48 prosent fra nettutgaver av papiraviser mens 30 prosent leser nyheter fra andre kilder, slik som Nettavisen, NRK osv.<sup>4</sup> De høye brukertallene for yngre aldersgrupper og nedgangen i avislesning innenfor de samme aldersgruppene, kan tyde på at Internett vil bli en stadig viktigere nyhetskilde.

---

<sup>4</sup> Kilde: Norsk mediebarometer 2005, SSB

Samtidig er det klart at Internett rommer et vidt spekter av tjenester som spenner fra det som til forveksling likner de tradisjonelle mediene, til det som åpenbart ikke har noe med medievirksomhet å gjøre. En rekke Internett-baserte tjenester ligger funksjonelt sett nært opp til de tradisjonelle massemediene dagspresse og kringkasting. Dette gjelder særlig de typiske nettavisene, som har mange av de samme karakteristika som papirbaserte aviser og åpenbart konkurrerer med disse. Tilsvarende argumenter kan gjøres gjeldende for ulike kategorier av webcasting på Internett. I en mellomkategori vil man finne startsider, katalogsider, søkemotorer etc. som kan drive en viss nyhetsformidling, men der dette ikke er hovedformålet med virksomheten. I andre enden av spekteret vil man finne f.eks. nettbutikker og hjemmesider til ulike offentlige etater, private organisasjoner eller selskaper. Dette er tjenester som åpenbart ikke har noen ambisjon om å drive nyhetsformidling eller fungere som allment debattforum.

Et ytterligere kompliserende element i denne sammenhengen er at man nå kan se et skifte fra tjenester som er basert på medieselskapenes vilje (nedlasting), til tjenester som er basert på lesernes vilje (opplasting). Denne utviklingen forsterkes av den nye generasjonen av Internett (Web 2.0) som gir brukerne større muligheter for interaktivitet og samarbeid. Eksempler er framveksten av interaktive weblogger (Blogger), kollektivt produsert hypertekst (som f.eks. nettleksikonet Wikipedia) samt opplastingstjenester og tjenester på forespørsel som Myspace, Youtube osv.

### **Boks 5.1 Ord og uttrykk**

<b>Internett:</b>	Et åpent internasjonalt datanettverk som består av tusenvis av mindre nettverk over hele verden. Kommunikasjon over Internett foregår ved hjelp av IP-protokoller. En rekke ulike tjenester blir tilbudt over Internett, bl.a. overføring av datafiler (FTP), elektronisk post, verdensveven (www) mv.
<b>Blogg:</b>	Blogg er en forkortelse for "weblog" og betyr et nettsted der i utgangspunktet hvem som helst kan publisere innlegg om ulike temaer. Mange blogger inneholder nyheter eller kommentarer om ett eller flere temaer, mens andre snarere fungerer som dagbøker på Internett. En typisk blogg kombinerer tekst, bilder og linker til andre blogger, websider osv som omhandler det aktuelle temaet.
<b>Hypertekst:</b>	Elektronisk tekst som inneholder koblinger til andre tekster, som brukeren kan hente inn ved å klikke på henvisninger i teksten.

Det er etter dette åpenbart at den nærmere avgrensningen av lovens virkeområde overfor elektroniske medier byr på en utfordring. Spørsmålet er hvilke slike medier som driver en virksomhet som gjør det mulig eller naturlig å kreve at prinsippene om redaksjonell uavhengighet overholdes. Det kan her være naturlig å ta utgangspunkt i rekkevidden av Redaktørplakaten som avtalerettslig instrument og straffelovens regler om redaktøransvar.

Redaktørplakaten synes i utgangspunktet å være medieuavhengig. Den bruker begrepet "medium", uten at dette blir nærmere definert eller avgrenset. Som nevnt er

plakaten gjort avtalerettslig bindende gjennom medlemskap i Norsk redaktørforening (NR) eller Mediebedriftenes landsforening (MBL). En del Internettmedier er i dag selvstendige medlemmer av MBL, for eksempel VG Multimedia, Stavangerpuls (Stavanger Aftenblad), Bergensavisen interaktiv og Norwaylive.no. De fleste nettstedet som driver redaksjonell virksomhet som kan sammenliknes med tradisjonelle massemedier, vil dessuten være del av mediehus som i tillegg omfatter avis, radio eller fjernsyn. Ved utgangen av 2005 var 220 av i alt 226 norske papiraviser til stede på Internett. 182 av disse la ut nyheter på nettet og 75 hadde en løpende oppdatert nyhetstjeneste.<sup>5</sup> De nasjonale fjernsyns- og radiokanalene har alle en nyhetstjeneste på sine nettsider, det samme gjelder for enkelte lokalkringkastere. Disse vil som regel være bundet av Redaktørplakaten gjennom mediehusets medlemskap i Norsk redaktørforening, Mediebedriftenes landsforening eller Landslaget for lokalaviser, jf. pkt. 3 over. I de fleste tilfeller vil Redaktørplakaten derfor komme til anvendelse for de tradisjonelle medienes nettjenester.

Redaktørplakaten henvender seg til "redaktøren". Begrepet defineres i redaktørforeningens vedtekter som *"Den som i samsvar med norsk lov og med Redaktørplakaten treffer avgjørelse om mediets innhold."* Dette er trolig en henvisning til definisjonen av redaktør i strl. § 436: *"Ved redaktør av et blad eller tidsskrift forstås i dette kapittel den som treffer avgjørelse om skriftets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte."* Det betyr at Redaktørplakaten gjelder mellom personer som innehar den rollen som er definert i straffeloven § 436 og eier/utgiver.

Straffeloven § 436 gjelder i utgangspunktet bare "trykt skrift", definert i strl. § 10 første ledd som *"... Skrift, Afbildning eller lignende, der mangfoldiggjøres ved Trykken eller paa anden kemisk eller mekanisk Maade"*. Videre gjelder bestemmelsen bare for den type trykt skrift som kan betegnes som "blad eller tidsskrift". Kravet om at det må være tale om et "trykt skrift" vil kunne være oppfylt også av elektroniske medier dersom disse tilrettelegger for utskrift, og derfor formelt formidler materialet som "trykt skrift" slik straffeloven § 10 må forstås. For det andre må det foreligge et "blad eller tidsskrift". Det finnes åpenbart en stor gruppe tjenester på nettet som presenterer seg selv som analoge til blad eller et tidsskrift, dvs. at de utkommer periodisk. Ofte har de også parallelle papirutgaver, eller viderefører en tradisjon som gjør at det ikke er vanskelig å kvalifisere dem som et "blad eller tidsskrift". Hvis slike "elektroniske blad eller tidsskrift" har en redaktør – og det ligger i tjenestens karakter at den typisk vil ha det – er det mulig å hevde at tjenesten faller inn under straffeloven § 436, med den konsekvens at det foreligge et redaktøransvar.<sup>6</sup>

Etter gjeldende rett er det likevel usikkert i hvilken grad Redaktørplakaten og det strafferettslige redaktøransvaret kommer til anvendelse overfor elektroniske medier. Dette har bl.a. å gjøre med at reglene ikke er utformet med internett for øye og at det hittil har vært beskjedent med rettspraksis som kan avklare viktige spørsmål. Per i dag

---

<sup>5</sup> Dvs at avisen legger ut mer enn én sak på dagtid utenom de faste utgivelsene.

<sup>6</sup> Jf Jon Bing, "Rettslige konsekvenser av digitalisering: Rettighetsadministrasjon og redaktøransvar i digitale nett", CompLex 1/95, Tano, Oslo

synes det derfor ikke hensiktsmessig å knytte avgrensningen av loven til det strafferettslige redaktøransvaret.

Med henvisning til lovens formål foreslår Kultur- og kirke departementet at loven kommer til anvendelse overfor elektroniske massemedier som driver regelmessig formidling av redigert allment nyhets- eller aktualitetsstoff.

- Med "elektroniske" medier forstås i denne sammenheng virksomheter som driver nyhetsformidling over digitale nettverk. Det praktisk viktigste er selvfølgelig Internett, og særlig verdensveven (World wide web), men begrepet vil også kunne omfatte nyhetsformidling over andre typer digitale nettverk, f.eks. mobiltelefonnettverk mv.
- Med "massemedier" menes medier som er etablert og utformet med sikte på å nå et stort publikum. Vilåret innebærer at virksomheten må ha et omfang og en profesjonalitet som gjør at tjenesten er egnet til å nå et massepublikum. Departementet antar at også selve organisasjonen må være av en viss størrelse for at det skal være naturlig å kreve at det utpekes en ansvarlig redaktør. Dette vil avgrense mot mer eller mindre "private" nyhetstjenester på nettet, f.eks. nyhetsblogger. Begrepet vil også avgrense mot tjenester som i all hovedsak er rettet mot medlemmer av spesielle yrkesgrupper, foreninger, politiske partier eller andre organisasjoner.
- Begrepet "regelmessig formidling" vil innebære en avgrensning mot tjenester som bare leilighetsvis driver nyhetsformidling. Begrepet "regelmessig" må i utgangspunktet forstås slik at det må være tale om en nyhetstjeneste som oppdateres med jevne mellomrom. Mange nettstedet vil ha enkelte nyheter liggende på sidene, selv om tjenesten har en helt annen funksjon og formål enn å være en formidler av nyheter og debatt. Slike tjenester vil ikke omfattes av loven.
- Med utgangspunkt i lovens formål, jf over, bør lovens virkeområde avgrenses til medier som fyller en funksjon som "kanalvokter", dvs. at de bestemmer hva som skal – og hva som ikke skal – bringes fram for offentligheten. Departementet foreslår derfor å avgrense til "redigert" nyhetsformidling. I dette vil det for eksempel ligge en avgrensning mot tjenester som består av tilrettelegging for distribusjon av innhold generert av private brukere (f.eks. Youtube, Myspace og Wikipedia), hvor det ikke vil være naturlig eller praktisk mulig å ha en tradisjonell sentral redaktørfunksjon.
- Begrepet "allment nyhets- og aktualitetsstoff" viser at bestemmelsen er rettet mot den brede, allmenne nyhetsformidlingen. Loven må likevel kunne komme til anvendelse overfor nisjetjenester innenfor områder av bred allmenn interesse, f.eks. økonomi, kultur, sport osv. Hensikten er å avgrense mot mer spesialiserte nyhetstjenester som er avgrenset til ett eller noen få interesse- eller fagområder.

Departementet legger etter dette til grunn at loven eksempelvis vil komme til anvendelse overfor de typiske "nettavisene" og kringkasternes nettjenester. Derimot vil den ikke gjelde tjenester der nyhetsformidling ikke er hovedformålet med virksomheten, f.eks. portaler, startsider, og søkemotorer osv.



Forslaget innebærer at det i siste instans vil være domstolene som må trekke grensene for rekkevidden av prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Løsningen vil derfor ikke gi netttaktørene full forutsigbarhet. Samtidig er det vanskelig å se for seg andre løsninger, gitt den store bredden av tilbud på Internett og den dynamikken som preger utviklingen av disse tjenestene. Departementet legger også vekt på at uforutsigbarheten vil bli redusert etter hvert som det utvikles rettspraksis på området.

### 5.3 Rekkevidden av vernet

Lovforslaget regulerer kompetansefordelingen mellom redaktøren og eier/øvrige foretaksledelse, og innebærer en formell begrensning av eiernes og foretaksledelsens styringsrett av den redaksjonelle virksomheten.

Forslaget slår for det første fast at det hører under redaktørens myndighetsområde å lede den redaksjonelle virksomheten og treffe avgjørelser i redaksjonelle spørsmål. Dette omfatter først og fremst retten til å bestemme hva som skal publiseres gjennom mediet, herunder utvalg av materiale, presentasjon av oppfatninger, vinklinger osv. Også beslutninger om bruk av journalistiske arbeidsmetoder, om upublisert materiale skal overleveres til politi/påtalemyndighet og ansettelse av redaksjonelle medarbeidere osv, må regnes som redaksjonelle spørsmål i denne sammenheng. Departementet legger til grunn at praksis etter Redaktørplakaten vil kunne gi veiledning med hensyn til rekkevidden for redaktørens myndighet etter loven.

Redaktørens eksklusive myndighet til å treffe avgjørelser i redaksjonelle spørsmål tilsier at eierne ikke kan kreve noen form for forhåndskontroll eller diktere redaksjonens holdninger til politiske, sosiale eller andre enkeltspørsmål. Men også andre former for inngrep bør etter omstendighetene kunne rammes av loven, i den grad de effektivt undergraver redaktørens uavhengighet i forhold til å bestemme den løpende redigeringen av mediet. For eksempel må adgangen til å formulere et grunnsyn og formål for virksomheten, jf. nedenfor, ikke kunne gis en så stram utforming at det i praksis undergraver formålet med reguleringen.

Departementet foreslår å ta inn et forbehold på linje med Redaktørplakatens henvisning til *"grunnsyn og formålsbestemmelser"*. Med henvisning til omtalen i St.meld. nr. 26 (2003 og 2004) og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) legger departementet til grunn at dette er nødvendig for at loven ikke skal komme i konflikt med § 100 i Grunnloven. Forbeholdet vil sikre eieren en overordnet styring med det ideologiske grunnlaget for mediet, noe som kan legge til rette for medieeierskap som ikke utelukkende er motivert av profittsyn. Departementet antar derfor at et slikt forbehold i noen grad kan avhjelpe enkelte av de betenkelighetene Ytringsfrihetskommisjonen anførte mot en lovfesting.

Lovforslaget vil etter dette innebære at eierne ikke vil kunne påberope seg uenighet i redaksjonelle spørsmål som oppsigelsesgrunn, med mindre uenigheten gjelder mediets *"grunnsyn og formålsbestemmelser"*. Er det derimot avgjørende uenighet mellom redaktøren og eieren om den grunnleggende redaksjonelle linjen, vil redaktøren i tråd med praksis etter Redaktørplakaten måtte trekke seg fra stillingen. En ny eier vil dessuten kunne endre grunnsynet, noe som vil sette nye rammer for den redaksjonelle

friheten og kan føre til prinsipiell uenighet eller mistillit mellom eier/utgiver og redaktør. I en slik konflikt vil også redaktøren måtte vike.

## **6 Lovfesting av plikten til å ha redaktør**

Straffeloven § 429 innebærer en straffesanksjonert plikt til å utpeke en ansvarlig redaktør i "blad eller tidsskrift":

*"Er det i et blad eller tidsskrift ikke angitt hvem som er redaktør, straffes redaktøren og forleggeren med bøter.*

*Er en annen person enn den virkelige redaktør angitt, straffes både denne og forleggeren med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. På samme måte straffes også den som uriktig er angitt som redaktør, såfremt angivelsen er skjedd med hans samtykke."*

Det kan argumenteres for at bestemmelsen også vil omfatte publikasjoner på Internett som kan sammenliknes med "blad eller tidsskrift", jf pkt. 5.2 over. Dette er imidlertid uavklart per i dag. For kringkastingssendinger følger tilsvarende krav av andre bestemmelser (jf. kringkastingssendinger § 6-3 for NRK og kringkastingforskriften § 7-8 for lokalkringkasting). For riksdekkende kommersiell kringkasting gjelder det likevel ingen lovfestet plikt til å utpeke redaktør. Heller ikke gjeldende konsesjoner for riksdekkende kringkasting inneholder slike krav, selv om det blir vist til prinsippet om "redaksjonell selvstendighet". Uansett forutsetter redaktøransvaret etter straffeloven § 431 tredje ledd at det finnes en redaktør.

Og selv der det ikke er uttrykkelig "angitt" hvem som er redaktør vil det normalt være mulig å finne fram til hvem som er ansvarlig redaktør gjennom en tolkning av straffelovens regler, jf. bl.a. § 436.

Kultur- og kirkedepartementet vil likevel foreslå å ta inn en bestemmelse som pålegger medievirksomheter som omfattes av loven til uttrykkelig å peke ut en ansvarlig redaktør.

For det første viser vi til at en slik bestemmelse vil innebære en klargjøring for medier der rettssituasjonen per i dag er usikker, jf. ovenfor. For det andre vil denne bestemmelsen ha et annet formål enn reglene i straffeloven kap. 43. Mens formålet med straffelovens regler er å sikre at det er mulig å peke ut en rettslig ansvarlig for det som publiseres, vil formålet med denne bestemmelsen være å sikre at det i alle medier som omfattes av loven pekes ut en person som skal ha den uavhengige stillingen i forhold til bl.a. styre og eier som loven foreskriver. En åpen og uttrykkelig utpekning av en ansvarlig redaktør kan bidra til bevisstgjøring av eiere og øvrig ledelse om ansvarsfordelingen i virksomheten. Det vil også sikre at det blir synliggjort for publikum hvem som har ansvaret for det som publiseres av virksomheten.

Plikten vil omfatte alle medieforetak som omfattes av lovens saklige virkeområde.

## 7 Tilsyn og sanksjoner

I høringsnotatet fra januar 1998 foreslo departementet at Statens medieforvaltning (nå Medietilsynet) skulle være tilsynsmyndighet for loven. Tilsynsmyndigheten skulle bl.a. avgjøre tvilstilfeller om medieforetak omfattes av loven, føre tilsyn med at lovens bestemmelser om plikten til å ha redaktør, samt føre tilsyn med bestemmelsen om redaktørens uavhengighet.

Departementet er etter nærmere overveielse kommet til at det ikke er hensiktsmessig å ha et eget organ som fører tilsyn med lovens bestemmelser. Dette har bl.a. sammenheng med at det i praksis vil være umulig for et administrativt organ å føre tilsyn med om et medieforetaks eier instruerer eller overprøver en redaktør i redaksjonelle spørsmål. Departementet har derfor valgt å ikke foreslå at det skal utpekes et tilsynsorgan for loven.

I høringsnotatet fra januar 1998 ble det ikke foreslått særlige sanksjonsregler for brudd på lovens bestemmelser.

Departementet legger til grunn at en lovfesting vil innebære at prinsippet om redaktørens uavhengighet vil være en del av redaktørens tilsetningsvilkår. Oppsigelse, avskjed, suspensjon eller andre tiltak i strid med disse reglene vil derfor kunne være lovstridig etter alminnelige arbeidsrettslige regler.

Arbeidsmiljøloven § 15-7 slår bl.a. fast at "Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold." Departementet legger til grunn at en oppsigelse som har bakgrunn i at redaktøren nekter å rette seg etter instruksjer gitt i strid med prinsippet om redaktørens uavhengighet, vil være usaklig i arbeidsmiljølovens forstand. Dersom en oppsigelse er usaklig, vil arbeidstakeren ha rett til å beholde (eller få tilbake) jobben, jf. § 15-12 første ledd. I slike tilfelle skal retten, etter påstand fra arbeidstaker, kjenne oppsigelsen ugyldig.

Når det gjelder lovstridig oppsigelse, avskjed eller suspensjon har arbeidsgiver dessuten et objektivt erstatningsansvar, jf. arbeidsmiljøloven § 15-12 andre ledd § 15-13 fjerde ledd og § 15-14 fjerde ledd. Arbeidstaker kan med andre ord i disse tilfellene kreve erstatning uavhengig av om arbeidsgiver har utvist skyld. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgivers og arbeidstakers forhold og omstendighetene for øvrig.

Departementet mener derfor at nye sanksjonsmuligheter ikke bør innføres på nåværende tidspunkt, men heller tas opp til vurdering når man ser hvordan loven blir praktisert.

## **8 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Kultur- og kirke departementet legger til grunn at forslaget ikke vil få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser, og viser til at loven slår fast et prinsipp som mediebransjen allerede anser seg bundet av. Forslaget vil heller ikke få konsekvenser for det offentlige, jf at det ikke er foreslått at et offentlig organ skal føre tilsyn etter loven.

## 9 Utkast til lov

### LOV OM REDAKSJONELL UAVHENGIGHET FOR MEDIEFORETAK

#### I

##### *§ 1 Lovens formål*

Lovens formål er å sikre redaksjonell uavhengighet i medieforetak.

##### *§ 2 Definisjoner*

Med medieforetak menes i denne lov

1. dagsaviser,
2. kringkastere, jf. kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd, og
3. elektroniske massemedier som driver regelmessig formidling av redigert allment nyhets- eller aktualitetsstoff.

##### *§ 3 Plikt til å ha en redaktør*

Et medieforetak skal ha en redaktør.

##### *§ 4 Redaktørens uavhengighet*

Innenfor rammen av virksomhetens grunnsyn og formål hører det under redaktøren å lede den redaksjonelle virksomheten og treffe avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Medieforetakets eier eller den som på eierens vegne leder foretaket kan ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikke kreve å få gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilder eller høre eller se programmateriale før det gjøres allment tilgjengelig.

##### *§ 5 Ufravikelighet*

Bestemmelsen i § 4 kan ikke fravikes gjennom avtale eller annen overenskomst til ugunst for redaktøren.

#### II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

## Vedlegg 1

### **Redaktørens plikter og rettigheter**

En redaktør skal alltid ha frie mediers ideelle mål for øye. Redaktøren skal ivareta ytringsfriheten og etter beste evne arbeide for det som etter hans/hennes mening tjener samfunnet. Gjennom sitt medium skal redaktøren fremme en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling. Redaktøren skal etterstrebe en journalistikk som gjør det klart for mottakeren hva som er reportasje og formidling av informasjon og fakta, og hva som er mediets egne meninger og vurderinger.

En redaktør forutsettes å dele sitt mediums grunnsyn og formålsbestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme mediets meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med mediets grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling. Redaktøren må aldri la seg påvirke til å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning.

Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for mediets innhold. Redaktøren leder og har ansvaret for sine medarbeideres virksomhet, og er bindeleddet mellom utgiveren/styret og de redaksjonelle medarbeiderne. Redaktøren kan delegere myndighet i samsvar med sine fullmakter.

Denne erklæring er blitt til i samarbeid mellom  
Norske Avisers Landsforbund (nå Mediebedriftenes Landsforening) og  
Norsk Redaktørforening,  
vedtatt av begge organisasjoner 22. oktober 1953, revidert i 1973 og i 2004.

Mediebedriftenes Landsforening

Norsk Redaktørforening

Olav Terje Bergo

Marit Haukom