

Kultur- og kirkedepartementet  
Medieavdelingen  
Postboks 8030 Dep  
0030 Oslo

## **HØRINGSUTTALELSE - LOVFESTING AV PRINSIPPET OM REDAKSJONELL UAVHENGIGHET**

### **1 INNLEDNING**

Den Norske Fagpresses Forening (DNFF) er organisasjonen for fagpressen i Norge. Foreningen er den eldste landsdekkende presseorganisasjonen i landet, stiftet i 1898, og inkluderer i dag 230 fagpublikasjoner og et samlet opplag på 45 millioner. Foreningen er tilsluttet fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål; Norsk Presseforbund (NP), og er dermed underlagt den generelle faglige standard nedfelt i presseetikkens normer. Redaktørplakaten står følgelig sterk som allmenn norm i Fagpressen.

Vi viser til departementets høringsnotat om lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet - med en, etter vår mening, unødvendig kort høringsfrist.

Når et lovforslag med dette tema sendes ut, stiller vi oss uforstående til at notatet ikke inkluderer en rettslig avklaring av redaktøransvaret på Internett. Tiden for dette er overmoden. Straffeloven § 431 statuerer et kontrollansvar for redaktører. Ansvarer er mediespesifikt, og utfordres av de konvergensproblemer den teknologiske utviklingen skaper. Rettslig sett er det fortsatt uklart i hvilken grad dette strafferettslige ansvaret kommer til anvendelse overfor elektroniske medier.

### **2 BEGRUNNELSEN FOR LOVFORSLAGET**

Det vises på s. 9 i høringsnotatet til Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*, og det gjentas at departementet

mener ”det ikke er grunn til å tro at dagens norske medieiere griper inn i redaksjonelle spørsmål.”

Dette er etter vår oppfatning en sannhet med store modifikasjoner, og det paradoksale er at det nettopp er innenfor de type medier som departementet avgrenser mot, hvor overskridelser av den redaksjonelle friheten allerede har funnet sted.

Som eksempel kan vises til at både OBOS-bladet og bladet BO har meldt seg ut av organisasjonen, idet deres utgivere ikke har villet forholde seg til Redaktørplakaten. Den redaksjonelle uavhengighet har med andre ord ikke blitt praktisert så konsekvent som departementet har fremlagt det i høringsnotatet, og det er derfor et ekstra behov for en styrking av dette prinsippet især innenfor fagpressen.

I forlengelsen av dette presiserer departementet på s. 11 i notatet at det først og fremst er ”viktig å sikre respekten for prinsippet i medier og hos medieiere som ikke har de samme publisistiske tradisjonene som dagens norske mediehus.” På bakgrunn av at stadig nye, utenlandske aktører kommer inn på eiersiden, også innenfor fagpressen, vil DNFF støtte argumentet om at man ikke har noen garanti for at disse vil vise samme forståelse for prinsippet om redaksjonell uavhengighet som medieiere i Norge tradisjonelt har gjort.

### **3 VIRKNINGEN AV EN LOVREGULERING PÅ OMRÅDET**

Det har fra enkelte hold, for eksempel av professor Helge Rønning i Dagens Næringslivs kronikker av 9. og 19. mars i år, blitt hevdet at lovforslaget er unødvendig, og at det er tilstrekkelig at redaktører og utgivere binder seg til Redaktørplakaten gjennom medlemskap i presseorganisasjonene. Dette tar vi klart avstand fra, og mener en lovfesting vil styrke prinsippet om redaksjonell uavhengighet.

Det er for oss svært viktig å understreke at vi mener at de som i dag allerede har Redaktørplakaten innarbeidet i sin grunnleggende yrkesetikken, blant annet fagpressen, naturligvis skal inkluderes i den nye lovreguleringen. Når departementet selv presiserer på s. 17 i høringsnotatet at praksis etter denne plakaten vil kunne gi veiledning med hensyn til rekkevidden av redaktørens myndighet etter loven, er det etter vår oppfatning lite konsekvent av departementet likevel å avgrense lovens virkeområde mot sentrale medieaktører der prinsippet om redaksjonell uavhengighet i dag er institusjonalisert.

Lovreguleringen vil få de konsekvenser at medieeiere ikke kan oppheve prinsippet om redaksjonell frihet ved å melde seg ut av presseorganisasjonene eller oppstille strengere vilkår i redaktørens ansettelseskontrakter. Med loven i hånden vil altså redaktører og journalister i fremtidige tvister vedrørende den redaksjonelle frihet stå i en langt sterkere posisjon, og kan bringe den rettslige konflikten inn for en domstol. Slik gjeldende rett er tolket, har dessverre pressens forståelse av Redaktørplakaten ikke blitt tillagt tilstrekkelig vekt av domstolen, jf. for eksempel den såkalte MC-fotosaken II Rt 2000 s. 234. Med en lovfesting vil derimot prinsippet få en rettslig forankring, og dermed anses som rettskildefaktor.

Vi mener med andre ord at dette grunnleggende og allerede etablerte prinsipp bør fremgå uttrykkelig av norsk lovgivning, slik at det sikres gode vilkår for den del av yringsfriheten som ivaretas av de journalistiske medier. Vi minner i denne sammenheng om at lovforslaget dreier seg om spesialbestemmelser, som dermed vil gå foran de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven ved en eventuell arbeidskonflikt.

Vi vil også her understreke den symbolfunksjonen en slik lovfesting vil ha. Det er naturlig å se den redaksjonelle uavhengighet som en sentral del av mediernes "kvalitetsgaranti" overfor publikum, og som antakelig vil ha økende betydning for mediernes legitimitet i fremtiden.

#### **4 LOVFESTINGEN AV DEN REDAKSJONELLE UAVHENGIGHETEN – UTKASTETS §§ 1 OG 4**

DNFF støtter det materielle innholdet i lovutkastets § 1 og 4 om redaksjonell frihet, idet forslaget vil sikre redaktørens autonomi innenfor virksomhetens grunnsyn og formål.

Bestemmelsene vil innebære at redaktøren har full beslutnings- og instruksjonsmyndighet i spørsmål om hva som skal publiseres og hvilke journalistiske arbeidsmetoder som skal brukes, og det vil være redaktørens myndighetsområde å ansette og lede sine medarbeidere.

## **5 LOVENS VIRKEOMRÅDE – UTKASTETS §§ 1, 2 OG 3**

### **5.1 Lovutkastet i disharmoni med gjeldende lovverket og regjeringens lovnader**

Vi tar derimot klart avstand fra den definisjonsbruk som departementet foreslår om lovens virkeområde, og stiller oss uforstående til at departementet har valgt å avgrense loven mot mesteparten av fag- og ukepressen. (Slik vi har forstått det, er det kun Kommunal Rapport av Fagpressens medlemmer som sannsynligvis vil kunne falle innenfor departementets lovforslag.)

Etter vår oppfatning er departementets definisjonsbruk klart i disharmoni med det nåværende lovverket på en rekke områder, og står likeledes i klart motstrid til hva den sittende regjeringen har lovet tidligere. Vi vil i det følgende anføre at forslaget både er i strid med intensjonen bak ytringsfrihet og rettsreglene om redaktøransvaret, og et brudd med regjeringserklæringen fra oktober 2005.

#### **a) Ytringsfriheten**

Når det gjelder hensiktsmessigheten av å lovfeste den redaksjonelle uavhengighet, nevner Ytringsfrihetkommisjonen i NOU 1999:27 *”Ytringsfrihed bør finde Sted”* på s. 100 verdien av å sikre innholdsmangfold i mediene, det vil si mangfold i tilbud av informasjon og meningsutveksling. I Grunnloven § 100 sjette ledd oppstilles også statens forpliktelse til et slikt mediemangfold, idet en grunnleggende forutsetning for reell ytringsfrihet er at det eksisterer et slikt mangfold av kanaler for ytringer. Dette er departementet pålagt å ta dette infrastrukturkravet i betraktning ved lovgivningen; noe vi ikke kan se er gjort i denne saken.

I departementets definisjon av uttrykket *”dagsaviser”* legges til grunn en begrepsbruk som stammer fra medieeierskapsloven § 3. I merknaden til denne bestemmelsen er det i Ot.prp. nr. 30 (1996-97) *Tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting* presisert at *”virkeområdet er avgrenset til de medier som i størst mulig grad spiller en rolle som meningsbærende medier”* (vår understrekning). En liten kuriositet her er at departementet finner *”gratisaviser”* mer meningsbærende enn fagpressen.

At departementet i forlengelsen av medieeierskapslovens argumentasjon skiller mellom medietyper i lovforslaget om redaksjonell uavhengighet, står uansett i klar motstrid til norsk rettspraksis og praksis fra Menneskerettighetsdomstolen (EMD). Når det gjelder det rettsvernet som pressen er gitt av disse domstolene, begrunnes det med pressens "public watchdog-rolle" i saker av allmenn interesse. Det er altså ikke medietype, slik departementet foreslår, men hvilken type journalistikk som er avgjørende, og det er den meningsbærende journalistikk som er gitt et særskilt vern.

Når det gjelder hvilke typer saker som er ansett å ha allmenn interesse, er de å finne nettopp i de medier som departementet har avgrenset lovutkastet mot; nemlig fagpressen. Fra EMDs praksis kan det vises til en rekke rettsavgjørelser om hvilken journalistikk som anses å ha allmenn interesse:

- Saker om politivold (EMD Thorgeirson og EMD Bratholm)
- Dyremishandling ((EMD Tromsø)
- Menneskers helse (EMD Hertel og EMD Røv)
- Veterinærtjenester (EMD Barthold)
- Bedriftsleders lønn (EMD Fressoiz and Roire).

Fra norsk praksis kan trekkes frem:

- Vitenskapelig kritikk (Rt 1979 s. 727)
- Naturvernaktiviteter (Rt 1985 s. 1421)
- Offentlige tjenestemenns inntekter (Rt 1987 s. 1058)
- Kontroversielle behandlingsmetoder mot sykdom (Rt 1991 s. 1541).

Det er også uttalt av Menneskerettighetsdomstolen at det ikke er noe krav om at vernede yringer objektivt må ha "aktuell" nyhetsinteresse, jf. for eksempel *EMD Thorgeirsson fra 1992* og *EMD Jersild fra 1994*.

## **b) Redaktøransvaret**

Redaktøransvaret forutsetter en fri og selvstendig stilling for redaktøren. Uten en vid redaksjonell frihet vil det være lite rimelig å pålegge redaktøren et så vidtgående ansvar som det er gjort i straffeloven kapittel 43. Det bør etter DNFFs syn således være en nær sammenheng mellom det regelverket som oppstiller ansvaret og det som regulerer friheten.

Redaktører tilknyttet Fagpressen må naturligvis følge ansvarsreglene i straffeloven. Det er vår oppfatning at departementet må forholde seg til de begreper og tolkninger som her er etablert, og i forlengelsen av dette også la redaktørene i disse mediene få tilsvarende frihet etter lov om redaksjonell uavhengighet. Vi mener derfor at sterke reelle grunner tilsier at de mediene som i dag har et lovbestemt redaktøransvar, også blir omfattet av en lovbestemt redaksjonell frihet.

### **c) Medienøytral lovgivning**

I regjeringserklæringen fra oktober 2005 presiserte den sittende regjering at ”*Regjeringen vil [...] at all teknologisk utvikling innen medie og IKT må bygge på universell utforming.*” Det samme har både Konvergsutvalget, Ytringsfrihets- og Straffelovkommisjonen uttalt, og i tilknytning til lov om redaksjonell uavhengighet er dette uttrykkelig uttalt i St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* s. 169. Departementets foreliggende forslag bærer ikke preg av en slik grunnholdning, men favoriserer enkelte medier på bekostning av fag- og ukepressen. DNFF etterlyser en langt mer realistisk, medienøytral utforming.

## **5.2 Alternative lovtekst i utkastets §§ 1, 2 og 3**

### **a) Generelt**

DNFF ønsker et lovverk mest mulig detaljregulert, slik at det blir unødvendig for domstolen å trekke grensene for rekkevidden av prinsippet. Etter dialog Magasin- og Ukepressen (MUF) kommer vi her med et alternativt, felles forslag som vi mener vil gjøre rettstilstanden mer i tråd med gjeldende rett. Forslaget er etter vår oppfatning også langt mer forutsigbart enn det departementet legger opp til i sitt høringsnotat:

### **b) Alternativt forslag til bruk av begrepet ”medieforetak” – utkastets §§ 1, 2 og 3**

Når det gjelder den lovtekniske gjennomføringen av prinsippet, er vi skeptisk til forslaget i loven om at ”*medieforetak*” skal sette rammen om lovens virkeområde. Objektet for loven bør etter vårt syn være det enkelte medium, og vi forslår derfor at uttrykket byttes ut med ”*journalistisk medium*”.

I begrepet ”*journalistisk*” vil det for det første ligge en avgrensning mot medier som har som eneste funksjon å fremme utgivers kommersielle interesse, for eksempel utgivelser med kun kundepleie, markedsføring eller omsetning av egne produkter og tjenester. Med andre ord det departementet på s. 13 i høringsnotatet kaller ”reklamepublikasjoner”.

For det andre ligger dette begrepet en forutsetning om at mediet følger de alminnelige journalistiske arbeidsmetodene, og følgelig at medlemsblader som kun fungerer som rene, uredigerte talerør for utgiver, faller utenfor definisjonen. For slike medier er Redaktørplakaten også i dag et ”fremmedelement”.

Begrepet ”*journalistiske medier*” vil med andre ord ikke ekskludere noen av fagpublikasjonene som er medlem av Fagpressen.

Utkastet § 1 vil da lyde:

”Lovens formål er å sikre redaksjonell uavhengighet i journalistisk medium.”

Utkastets § 2 vil starte slik:

”Med journalistiske medier menes i denne lov [...]”

Utkastets § 3 vil få denne ordlyden:

”Et journalistisk medium skal ha en redaktør.”

### **c) Dagsaviser – utkastets § 2 nr. 1**

Som nevnt under punkt 5.1 b) ønsker vi en lovgivning i samsvar med reglene om redaktøransvaret, det vil si ”*blad eller tidsskrift*”, som benyttes som begrep både i straffeloven §§ 429, 430, 430a), 431 og 436.

Med denne nye definisjonen vil heller ingen av Fagpressens publikasjoner ekskluderes.

Vi foreslår dermed følgende alternative ordlyd i utkastets § 2 nr. 1:

”*blad eller tidsskrift*”

### **d) Elektroniske massemedier – utkastets § 2 nr. 3**

På bakgrunn av at definisjonen av ”*elektroniske medier*” må følge systematikken i utkastets § 2 nr. 1, vil de trykte skriftene i henhold til utkastets § 2 nr. 1 eller kringkastere etter utkastets § 2 nr. 2 som også har nettside, automatisk falle innenfor definisjonen i utkastets § 2 nr. 3. Inspirasjon til alternativ ordlyd har vi hentet fra den nye tvisteloven § 22-12 om kildevernsreglernes anvendelse på slike medier.

Også her vil den alternative definisjonen ikke ekskludere noen av fagpublikasjonene som er medlem av Fagpressen.

Vi foreslår derfor følgende alternative ordlyd i utkastets § 2 nr. 3:

”de elektroniske medier som i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i nr. 1 og 2.”

#### **e) Det endelige alternative utkastet**

Vårt endelige alternativ til utkastets § 2 lyder derfor som følger:

”§ 2 *Definisjoner*

*Med journalistiske medier menes i denne lov*

- 1. blad eller tidsskrift,*
- 2. kringkastere, jf. kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd*
- 3. de elektroniske medier som i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i nr. 1 og 2.”*

## **6 EVALUERING**

DNFF vil foreslå at det foretas en bred evaluering av lov om redaksjonell uavhengighet en liten stund loven er vedtatt iverksatt, men hvor hovedfokus blir på lovens virkeområde med sikte på eventuelle nødvendige korreksjoner.

Med vennlig hilsen

**DEN NORSKE FAGPRESSES FORENING**

Marit Aschehoug  
Styleder DNFF

Even Trygve Hansen  
Adm. direktør

Bart Tholens  
Leder Fagpressens Redaktørforening

Elisabeth Arnet  
Ledere Fagpressens Journalistforum



