

Kulturdepartementet
Medieavdelingen
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høring – lovfesting av redaksjonell uavhengighet

Vi viser til høringsbrev av 6. februar 2007, og muntlig kontakt med hensyn til utsatt høringsfrist, og avgir med dette våre merknader til lovforslaget.

1. Generelt

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Norsk Redaktørforening (NR) er tilfreds med at departementet har funnet å kunne fremme et forslag om lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet. Samtidig mener vi at dette forslaget bør være første ledd i arbeidet med å få på plass en bredere medieansvarslov. En slik lov bør samle reglene for det medierettslige ansvaret, noe som vil gi langt bedre systematikk, oversikt og forutsigbarhet enn dagens noe fragmenterte lovsystem. Dagens lovsystem er i tillegg temmelig utdatert hva gjelder forholdet til ny teknologi, og har også andre åpenbare mangler. Vi håper derfor at det lovforslaget som nå er til høring ikke markerer avslutningen, men snarere startskuddet på et arbeid med å få ryddet opp i lovgivningen på dette området. Det lovforslaget som nå ligger på bordet må etter vårt syn betraktes som et skritt på veien mot en mer samlende medieansvarslov, en lov som blant annet bør ha som mål å stadfeste et objektivt eneansvar for ansvarlig redaktør, innenfor lovens virkeområde. Derimot er det ikke noe mål at en slik medieansvarslov skal ta opp i seg detaljer i den frivillige gjensidige avtalen som Redaktørplakaten representerer.

2. Behovet for lovregulering

I debatten etter lanseringen av lovforslaget har det dukket opp argumenter om at lovfestingen er unødvendig, at den vil representere "tom" lovgivning, at den vil forrykke balansen i pressens selvreguleringssystem og at dette i neste omgang vil kunne føre til at selvreguleringen, også på det etiske området, forsvinner – til fordel for lovregulering. Etter vårt syn er det lite hold i disse argumentene.

Vi mener lovforslaget ikke representerer "tom" lovgivning. Tvert imot er forslaget svært konkret og håndfast i sitt innhold. At forslaget tar opp i seg kjernen i det som er en privat og

frivillig avtale – Redaktørplakaten – endrer ikke dette faktum. Vi mener det ligger betydelig lovgivningskraft i det å få forankret dette prinsippet i lovverket. Riktignok har vi i dag en situasjon hvor grenseoppgangen mellom eiere og ansvarlige redaktører er allment akseptert og forstått hos alle de store og seriøse medieeierne. I den grad det har vært tvister mellom redaktører og utgivere om den redaksjonelle frihet, har det dreiet seg om hvor langt de konkrete punktene i redaktørplakaten strekker seg, og ikke om hovedprinsippet om redaksjonell uavhengighet. Men vi vet – som det også påpekes i høringsnotatet – lite om hva som vil skje av endringer i fremtiden. Det er, etter vårt syn, heller ikke slik at en lovfesting vil forrykke balansen i medienes selvreguleringssystem. Redaktørplakaten vil bestå, parallelt med lovfestingen, og vi forutsetter at det fremlagte lovforslaget ikke berører denne plakats posisjon, eller fortolkningen av plakats innhold. Vi forutsetter derfor at en forankring av kjernepunktet i denne avtalen – som altså favner mye mer enn lovforslaget – ikke vil lede hen til en situasjon hvor sentrale myndigheter skulle foreslå å lovfeste det som i dag er en omforent, men frivillig selvdømmeordning basert på et etisk regelverk. Departementet har da heller ikke antydning at det er aktuelt å følge en slik linje. I proposisjonen til Stortinget ville det fra vårt ståsted vært nyttig om departementet kunne formulert noe prinsipielt om forholdet mellom medier og myndigheter, om grenseoppgangen mellom juss og etikk og om verdien av å ha et selvdømmesystem som fungerer – uavhengig av lovgivningen. Det ville bidra til å fjerne de spekulasjoner vi har sett tilløp til og som har argumentert med at regjeringen vil bruke lovfestingen av redaksjonell uavhengighet som springbrett for regulering også av det redaksjonelle innholdet.

3. Det materielle innholdet i lovforslaget

MBL og NR er tilfreds med det materielle innholdet i lovforslaget, slik det er formulert i § 4. Slik vi tolker det fanger forslaget opp i seg to sentrale elementer i Redaktørplakaten: At redaktøren er suveren i forhold til å skulle bestemme det løpende redaksjonelle innholdet i det aktuelle medium, og at det – som følge av dette – også må tilligge redaktøren å bestemme hvordan redaksjonen skal ledes hva gjelder den daglige driften. Til det siste hører også avgjørelser om organisering, oppgavefordeling, administrasjon, metodebruk osv, i tråd med gjeldende praksis og tolkning av Redaktørplakaten. For vår del er det åpenbart at disse to elementene hører nøye sammen. Eneansvaret for beslutninger hva gjelder løpende publisering kan bare kombineres med en tilsvarende fullmakt til å organisere arbeidet i redaksjonen. De redaksjonelle ressurser, i form av stillingshjemler og økonomiske midler, som redaktøren er stilt til disposisjon, er det verktøy som redaktøren disponerer for å oppfylle eiernes formål, grunnsyn og andre strategiske føringer, og det redaksjonelle program redaktøren selv har lagt opp for sin redaksjon. Da er det for oss ganske klart at eierne ikke kan gripe inn i den løpende disponeringen av disse ressursene, uten i realiteten å gripe inn også i de publisistiske prioriteringer. Det er viktig at eierne – gjennom fastlegging av rammevilkårene for redaksjonen – sikrer sunn økonomisk drift, og derigjennom skaper grunnlag for god og uavhengig journalistikk. En lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet kan ikke bety at eierne ikke kan stille krav til redaktørene, men at eierne ikke skal kunne instruere om det redaksjonelle innholdet i mediet fra dag til dag. Utgiver må kunne bestemme hovedlinjer i utgivelsene gjennom mediets formålsparagraf og definerte grunnkonsept. Samtidig er det et sentralt poeng at de samme rammene i størst mulig grad er stabile og forutsigbare. Det vil bidra til å styrke troverdigheten og motvirke mistanker om forsøk på indirekte styring gjennom bruk av kortsiktige økonomiske virkemidler. Slik vi tolker høringsnotatet er det også langs den linjen departementet har tenkt, og slik loven på dette punktet må forstås.

4. Lovens virkeområde – definisjoner

a) Utviklingen i mediebildet

Vi mener forslaget har betydelige svakheter når det gjelder hva som skal omfattes av loven og forsøkene på å definere virkeområdet, slik dette fremkommer i § 2, jfr §§ 1 og 3.

Innledningsvis vil vi bemerke at bruken av begrepet "medieforetak" etter vårt syn er uhensiktsmessig, i den forstand at det viser til formelle selskapsstrukturer mer enn til reelle avgrensninger knyttet til redaksjonelle titler og miljøer. Dette kommer vi tilbake til.

Verre er det at lovens § 2 foretar en avgrensning av virkeområdet som *både* motvirker uttrykte mål i mediepolitikken, utelukker et betydelig antall medier som omfattes av Redaktørplakaten, som en naturlig del av den norske mediefloraen, og som dessuten er i utakt med det strafferettslige ansvarssystemet som er trukket opp i straffeloven. Etter vårt syn vil det være svært uheldig å vedta en lov med det virkeområdet som her skisseres.

Rent faktisk har en rekke presseorganisasjoner, medier og enkeltpersoner over mange år jobbet for å ansvarliggjøre, samle og bevisstgjøre mest mulig av det norske mediemiljøet i spørsmål som har med ansvarsforhold, etikk og selvjustis å gjøre. Et viktig element i dette arbeidet har vært å få blant annet ukepresse, fagpresse og nye medier til å slutte seg til de felles plakater som de mer tradisjonelle mediene har holdt seg med. En vesentlig årsak til at norske medier gjennomgående er troverdige, redelige og holder høy faglig kvalitet er nettopp at det er massiv oppslutning om prinsippene nedfelt i Redaktørplakaten, Vær Varsomplakaten og Tekstrekklameplakaten. Blant annet har Den Norske Fagpresses Forening (DNFF), Landslaget for Lokalaviser (LLA) og Magasin- og Ukepresseforeningen (MUF) som vilkår for opptak av medlemmer at disse har forpliktet seg til å følge Redaktørplakaten og de presseetiske retningslinjer. Tidsskriftforeningen har nylig gjort tilsvarende vedtak. Det vil, etter vårt syn, være et alvorlig tilbakeskritt i arbeidet med å ansvarliggjøre denne stadig viktigere delen av mediemangfoldet, dersom Stortinget nå vedtar en lov om vern av den redaksjonelle uavhengighet som i praksis sier at en stor del av disse presseorganenes redaksjonelle uavhengighet ikke er verdt å verne om. Det vil også være et helt feilaktig signal til de medier som har bestrebet seg på å oppfylle de kvalitetskriterier bransjen selv har stilt opp.

I det hele tatt er forslaget på dette punktet ikke i takt med den reelle medieutviklingen. I tillegg til internett, er det i hovedsak tre områder hvor det har vært betydelig vekst i det norske mediemarkedet de siste årene; fagpresse, ukepresse og små superlokale aviser. Det er ingen grunn til å tro at denne utviklingen vil reverseres. Parallelt med dette har stadig flere publikasjoner innen fag- og ukepressen tatt opp i seg elementer som peker utover det å være respektive enten avanserte medlemsblader eller rene underholdningsorganer. Grensene mellom de ulike medietypene er ikke på langt nær så tydelige som de tradisjonelt har vært. Dette er en utvikling som har pågått over lang tid, og det er en utvikling det er grunn til å verdsette.

På dette grunnlaget mener vi det vil være helt uholdbart dersom det nå vedtas en lov om redaksjonell uavhengighet hvor store deler av det som i dag er en integrert del av den seriøse norske mediefamilien vil falle utenfor.

Med dette som bakteppe er det etter vårt syn helt nødvendig å endre lovutkastets begrepsbruk hva gjelder virkeområde, samt definisjonen på hva som skal være "enhetene" ("medieforetak") som gjøres til gjenstand for krav om redaktør og dermed også sikkerhet for redaksjonell uavhengighet.

b) Ansvarssystemet

Prinsipielt mener vi det vil være naturlig og logisk å ta utgangspunkt i det ansvarssystemet som i dag finnes i straffeloven. Vi er innforstått med, og har selv påpekt ved flere anledninger, at dette systemet har betydelige mangler. Men per i dag er likevel straffelovens ansvarssystem det juridiske regelverket vi har, et forhold som ikke endres med det foreliggende lovforslaget. Etter straffelovens § 429 foreligger det en plikt for utgiveren av "et blad eller tidsskrift" å oppgi hvem som er redaktør. Det må nødvendigvis tolkes dit hen at det foreligger en plikt for utgiveren å sørge for at en redaktør faktisk finnes. I neste omgang er da redaktøren pålagt et objektivt ansvar for bladet eller tidsskriftets innhold, jfr. § 431. Riktignok er dette formelt tenkt som et medvirkeransvar, og med muligheter for redaktøren – på visse vilkår – til ikke å bli stilt ansvarlig. Rettsutviklingen, og ikke minst redaktørenes holdning, har imidlertid sørget for at dette i dag i praksis innebærer et altomfattende objektivt ansvar for redaktøren, hva gjelder mediets innhold. Det samme objektive ansvaret er da også forbeholdsløst slått fast i både Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

Legger vi dette ansvarssystemet i bunn, må det nødvendigvis gis vide fullmakter for redaktøren til å utøve det samme ansvaret. Ansvar og fullmakter må gå hånd i hånd, slik departementet selv er inne på i innledningen til punkt 3.4, og som også fremgår av kringkastingsloven §§ 2-3 og 6-2. En redaktør kan ikke pålegges ansvar for noe hun ikke har fullmakter til å bestemme over. I så fall følger det etter vårt syn logisk at fullmakter og frihet må være tilpasset det ansvar straffeloven oppstiller. Dersom departementets forslag til virkeområde blir vedtatt vil vi havne i den pussige, for ikke å si uholdbare, situasjon at redaktørene for en rekke blader og tidsskrifter vil være underlagt et strafferettslig ansvar, samtidig som de faller utenfor det lovverket som skal sikre dem frihet til å utøve det samme ansvaret. Vi er oppmerksomme på at det mot dette kan argumenteres at dette ikke endrer rettstilstanden for de samme redaktørene, i og med at det i dag ikke finnes noen slik lovmessig beskyttelse overhodet. Det siste er i seg selv en underlig situasjon: Et lovforankret ansvar hviler i praksis på fullmakter nedfelt i et privat avtaleverk. Vi vil likevel hevde at når den redaksjonelle uavhengighet skal lovfestes så må den harmoniseres med det juridiske ansvar som straffelovens oppstiller. Det er det mest logiske og prinsipielt riktige.

Det er umiddelbart ikke enkelt å fastslå rekkevidden av straffelovens påbud om redaktør og at denne redaktøren har et objektivt ansvar, hvilket i seg selv er et argument for den mer omfattende ansvarslovreformen som vi har tatt til orde for. Selve straffebestemmelsen i § 431 er gjort analog for redaktører i kringkastingssektoren. Det er imidlertid ikke tatt inn tilsvarende bestemmelser for f.eks nettmедier eller andre publiseringsplattformer, slik både Ytringsfrihetskommisjonen og Konvergensutvalget foreslo. Også på dette område dette vil en ny medieansvarslov kunne bidra til å bringe orden.

c) Hvilken "enhet" skal loven ta utgangspunkt i?

Begrepet "medieforetak" er uheldig av flere grunner. For det første er det mer upresist enn hva som er nødvendig, noe som i seg selv er uheldig i en lov som uansett vil måtte formuleres slik at det blir nødvendig med en viss grad av skjønnsmessige vurderinger. For det andre, og

det er mer betenkelig, indikerer "medieforetak" noe som med dagens eiermønster ofte vil ligge svært fjernt fra den enkelte publikasjon, tittel eller redaksjon. Man kan f eks i ytterste konsekvens tenke seg at Edda Media, A-pressen, eller Schibsted ville ansette en ansvarlig redaktør for hele "foretaket". For A-pressens del ville det bety én ansvarlig redaktør for rundt 50 lokale aviser, og vedkommende ville være knyttet til "foretaket" eller konsernet mer enn til den enkelte publikasjon. Vi tror de fleste vil være enige om at det neppe ville være en heldig utvikling i forhold til å skulle styrke redaktøransvaret og den reelle redaksjonelle frihet. At det av rent taktiske og forretningsmessige hensyn i dag også trolig ville være strategisk dumt og derfor lite sannsynlig, er en helt annen debatt.

Vi viser til høringsuttalelse fra Den Norske Fagpresses Forening (DNFF) og mener i likhet med dem at begrepet "*journalistisk medium*" vil være godt egnet til å avgrense de enheter som skal være gjenstand for lovregulering. Dette begrepet vil dermed gå igjen i både §§ 1, 2, 3 og 4, 2.ledd. Som det også påpekes fra DNFF vil dette utelukke såvel de rene reklamepublikasjoner, som lignende typer informasjonsblader for mindre foreninger, idrettslag og lignende. Vi er innforstått med at det også for en del av de publikasjoner som med en slik definisjon vil falle innenfor loven, vil kunne fremstå som noe unaturlig å være omfattet av en lov om redaksjonell uavhengighet. Dette vil imidlertid være et svært begrenset problem, i og med at loven i praksis vil være en opsjon for redaktøren i de tilfeller hvor vedkommende mener seg overkjørt av eierne i den daglige drift. Loven har ikke noe system for inngripen i de tilfeller hvor eierne er involvert i den daglige driften og redaktøren er bekvem med dette, og det bør heller ikke legges opp til et slikt system.

d) Hva skal enheten for lovgivningen omfatte?

I tråd med det som er anført under bokstav b) mener vi at definisjonen på hva som skal omfattes av loven må relateres til straffelovens ansvarsbestemmelser. Punkt 1 i § 2 bør derfor lyde: "*Blad eller tidsskrift, jfr, straffelovens § 431.*" Punkt 2 i § 2 kan etter vårt syn stå som den står. Punkt 3 i § 2 bør vise til punkt 1 og 2, slik også DNFF har foreslått. Dette har blant annet sammenheng med et grunnleggende prinsipp om at medielovgivning bør være mest mulig teknologinøytral. En egen definisjon og avgrensning for elektroniske medier vil i så fall være uheldig. Det er viktig at vi ikke havner i en situasjon hvor virkeområdet blir svært forskjellig, avhengig av hvilken teknologisk plattform det er snakk om. Departementets forslag inviterer dessverre til det. En mulig løsning på dette er følgende formulering i § 2, punkt 3: "*elektroniske massemedier som i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i punkt 1 og 2.*" Etter vårt syn vil dette gi mest mulig konsistens og sammenheng i lovforslaget, og dermed sikre størst mulig grad av teknologinøytralitet, hvilket bør være et formål for all medielovgivning. Formuleringen er for øvrig hentet fra utkastet til ny tvistelov (NOU 2001:32). Riktignok ble dette rent språklig sagt litt annerledes i den endelige lovteksten, men prinsippet er det samme: Elektroniske massemedier defineres ut fra hvorvidt de har samme formål som aviser og kringkasting. Vi mener derfor dette er i tråd med det generelle prinsippet som bør ligge til grunn for lovreguleringen; at det er konsistens i de ulike lovbestemmelserne som regulerer mediernes rammevilkår.

e) Hva er en redaktør?

Vi mener det er en grunnleggende svakhet ved loven at redaktørbegrepet ikke forklares ytterligere. Loven oppstiller et ubetinget krav om at det skal finnes en redaktør, men forklarer ikke hva en redaktør er. Etter vårt syn ville det være naturlig å overføre det materielle

innholdet i straffelovens § 436 til det nye loven, og ta inn et nytt punkt i § 2. Tilpasset de øvrige definisjoner i loven vil et slikt punkt kunne gis følgende formulering:

"Ved redaktør av et journalistisk medium menes den som treffer avgjørelse om mediets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte."

Vi nevner for ordens skyld at når det i lovtekst og i høringsnotatet brukes begrepet "redaktør", så er det i denne sammenheng ansvarlig redaktør som omtales. Slik er også straffeloven å forstå, selv om også den bruker begrepet "redaktør". Dette innebærer en avgrensning mot de underordnede redaktørene. Samtidig nevner vi at det etter straffelovens system er mulig å oppnevne flere ansvarlige redaktører, for eksempel slik at det er ulike ansvarlige redaktører for ulike deler av det publiserte innhold. Prinsippet er imidlertid det samme: Ethvert publisert innhold skal ha en ansvarlig redaktør, med de fullmakter, den frihet og det ansvar dette medfører.

5. Konklusjon

Ut fra det som her er anført, mener vi at en alternativ lovtekst bør se ut som følger (våre forslag i halvfet, kursiv, understreket):

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å sikre redaksjonell uavhengighet i **journalistiske medier**.

§ 2 Definisjoner

Med **journalistiske medier** menes i denne lov

1. **blader eller tidsskrifter, jfr straffelovens § 431.**
2. kringkastere, jf. kringkastingloven § 1-1 tredje ledd, og
3. elektroniske massemedier som **i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i punkt 1 og 2.**
4. **"Ved redaktør av et journalistisk medium menes den som treffer avgjørelse om mediets innhold eller om en del av dette, enten han betegnes som redaktør eller som utgiver eller på annen måte."**

§ 3 Plikt til å ha en redaktør

Et **journalistisk medium** 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

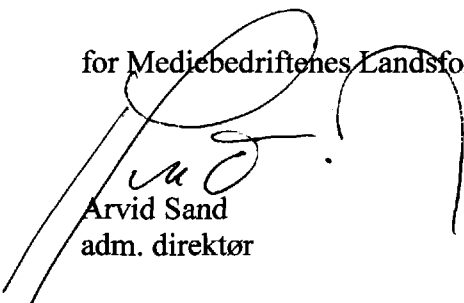
Bestemmelsen i § 4 kan ikke fravikes gjennom avtale eller annen overenskomst til ugunst for redaktøren.

II
Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Oslo, 2007-04-19

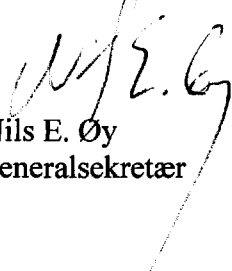
Med vennlig hilsen

for Mediebedriftenes Landsforening



Arvid Sand
adm. direktør

for Norsk Redaktørforening



Nils E. Øy
generalsekretær