

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo
postmottak@kkd.dep.no

12.04.2007
Vår referanse: 07-144

Høring: Lovfesting av redaksjonell uavhengighet

Norsk Journalistlags vurdering av lovforslaget kan kort oppsummeres:

1. Støtte til lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet.
2. Kritikk av lovforslaget på følgende punkter:
 - § 2 Definisjoner: Loven definerer medieforetak for snevert, ved å ekskludere fag- og ukepresse. Ved en slik snever definisjon, bidrar loven til å slå en kile inn i – og dermed svekke - den bransjemessige enighet om prinsippet om redaksjonell uavhengighet. En enighet som departementet selv i høringsnotatet viser til at en samlet mediebransje i dag ser seg bundet av.
 - § 3 Plikt til å ha en redaktør: Begrepet medieforetak er upresist og rommer alt fra et internasjonalt mediekonsern, som Schibsted eller Mecom, til en lokalt eid fådagersavis. I dagens mediesituasjon innebærer begrepsbruken i lovforslagets §§ 2 og 3 en selvmotsigelse, i og med at medieforetak som i utgangspunktet publiserer ukeblader og magasiner er unntatt fra lovens pålegg, samtidig som de likefullt vil måtte ha redaktør(er) for de same publikasjoner i elektronisk form på Internett.
 - Uavklart strafferettslig ansvar for redaktører som publiserer på Internett. Det er en stor svakhet ved loven at den pålegger redaktørplikt for ”elektroniske massemedier som driver regelmessig formidling av redigert allment nyhets- eller aktualitetsstoff”, samtidig som det strafferettslige ansvaret for redaktører av slike medier er uavklart.
 - § 4 Redaktørens uavhengighet: I denne paragrafen viser loven til eier eller den som på eiers vegne leder foretaket. Det siste må forstås som foretakets styre. Men i spørsmål som angår mediebedriftens grunnsyn og ansettelse av sjefredaktør finnes det i dag ingen entydig styre-myndighet i norske mediebedrifter. Det er en svakhet ved loven at den verken i lovtekst eller i begrunnelsen berører det forhold at det i dag eksisterer lovhjemlet ulik praksis for ansettelse av sjefredaktør i styrene for ulike medier. Mens styrer for nyhetsbyrået og mediebedrifter som primært publiserer på papir, ansetter sjefredaktør uten stemmerett for de ansatte, ansettes sjefredaktør

for radio-, tv- og nettmedier med samme rettigheter og plikter for både ansattes representanter og eierrepresentantene i styret.

NJ vil i det følgende utdype organisasjonens kritikk av lovforslaget:

Prinsippet

Støtte til lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet. NJ har tidligere vært skeptisk til forslag om å ”lovfeste prinsippene i Redaktørplakaten”. Bakgrunnen for organisasjonens skepsis er fire deler:

1. NJ har fryktet at dette ville bli en ”tom” symbollov, uten tilsynsmyndighet og sanksjonsmuligheter. Dermed ville respekten for lovens ordlyd lett kunne uthules og loven miste sin kraft.
2. NJ har ment at de viktigste trusler mot redaksjonell uavhengighet ikke ligger i direkte inngripen eller eiers overprøving av redaksjonelle avgjørelser i enkeltsaker, men i eiers inngripen gjennom såkalte overordnede beslutninger om begrensninger i ressurstilgang for uavhengig, kritisk journalistikk, nedbygging av grensene mellom redaksjonell og kommersiell virksomhet og økte krav til inntjening og markedstilpasning. Det siste ser vi i disse dager et konkret eksempel på i Edda Media, hvor ansatte og redaktører står sammen med avisenes stiftelsesrepresentanter mot påtvunget nedbemanning av redaksjonene – utelukkende for å øke avkastningen til avisenes eier. Og denne utviklingen, med drenering av lokalavisers verdier og kapital til en ny type finansiell eier, stanses ikke gjennom å lovfeste en redaksjonell selvstendighet for de redaktører slike eiere til enhver tid ser seg tjent med å ha ansatt.
3. NJ har fryktet at lovhjemlet rett til uavhengighet som en del av redaktørens tilsetningsvilkår, i realiteten kun vil være til gagn for én yrkesgruppe utenfor mediebedriftene; nemlig advokater. NJs vurdering er at det i flertallet av konflikter mellom redaktør og eier ikke vil være spørsmål om redaksjonell uavhengighet i enkeltsaker, men uenighet om økonomisk selvstendighet og manglende ressurstilgang for selvstendig redaksjonelt arbeid og utvikling, som vil være det reelle grunnlaget for konflikt.
4. NJ frykter at øvrige lovtiltak for å sikre mangfold i medieeierskap og dermed mangfold i redaksjonelle kulturer, skal bygges ned med begrunnelse at redaksjonell uavhengighet – og dermed et redaksjonelt mangfold – er sikret gjennom lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet.

Til tross for at ingen av NJs fire nevnte grunner til skepsis mot en lovfesting synes fjernet med det foreliggende lovforslaget, velger NJ likevel å gi sin tilslutning til lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet.

NJ ser verdien av å lovfeste det prinsipielle syn at medieeiere ikke skal blande seg inn i den daglige redaksjonelle drift og de løpende publisistiske beslutninger som tilligger ansvarlig redaktør. En ansvarlig redaktør som personlig har det etiske og det juridiske ansvaret for publiseringen, må også ha de nødvendige fullmakter fra eier. En lovfesting vil forhindre at medieeiere kan tilsidesette prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Det vil også – dersom loven gis nødvendige endringer – gjøre prinsippet om

redaksjonell uavhengighet medienøytralt. For NJ er det imidlertid en vesentlig forutsetning for organisasjonens tilslutning til lovforslaget, at endelig lovtekst er betydelig forbedret i tråd med de innvendinger NJ kommer med når det gjelder innholdet i §§ 2, 3 og 4.

Fag-, ukepresse og digitale medier

Fag- og ukepresse må inkluderes i lovens omfangsbestemmelse i § 2. Både Fagpressen og Magasin- og ukepressens forening, MUF, er i dag medlemmer av Norsk Presseforbund og legger Redaktørplakaten til grunn for sine medlemmers virksomhet. Denne bransjemessige enhet har bidratt til å styrke og utvikle både redaksjonell uavhengighet og bransjens selvdømmecordning. Lovforslaget slår en kile inn i denne enheten, ved å dele mediebedriftene inn i et A- og B-lag når det gjelder betydningen av redaksjonell uavhengighet.

Blant NJs medlemmer i Fagpressen, er det i dag særlig mange som frykter at dersom lovforslagets omfang blir gjeldende, vil flere eiere se en åpning for å melde seg ut av dagens bransjeenhet og ikke lenger se seg tjent med å ha en uavhengig redaktør ansatt for sine publikasjoner. Dette vil i tilfelle svekke den redaksjonelle uavhengighet og dermed den demokratiske debatt innen mange av fagpressens publikasjoner.

Også innen ukepressen, som er en del av mediebransjen som i stor grad merker både eierkonsentrasjon og krav til inntjening og kommersiell markedstilpasning, er det stor uro over lovforslaget blant NJs medlemmer. Blant journalister i ukepressen er det ingen forståelse for at den journalistikk som publiseres i magasiner og ukeblader ikke forventes å skulle publisere med samme krav til redaksjonell uavhengighet som samme typer stoffområder presentert i papiraviser, i etermedier eller i nettmedier. Igjen vil lovens åpning for et A- og et B-lag svekke dagens bransjemessige enhet - som departementet selv legger til grunn for sitt lovarbeid!

Departementet foreslår at loven skal komme til anvendelse overfor ”elektroniske massemedier som driver regelmessig formidling av redigert allment nyhets- eller aktualitetsstoff”.

Norsk Journalistlag mener det er viktig at loven tar utgangspunkt i Redaktørplakaten, som bruker begrepet ”medium”. Redaktørplakaten er dermed nøytral eller uavhengig av hvilken teknologisk plattform det redaksjonelle innholdet publiseres på. NJ viser også til Ytringsfrihetskommisjonens krav om medienøytral lovgivning.

Gitt disse forutsetninger, mener NJ det er vesentlig at loven kommer til anvendelse overfor all digital medievirksomhet som i sin funksjon ligger tett opp til tradisjonelle massemedier som dagspresse, ukepresse og kringkasting.

Uklart begrep

Begrepet medieforetak i § 3 er uklart. Hva betyr lovens ordlyd om at ”Et medieforetak skal ha en redaktør”? Vil det her være nok at et mediekonsern som Edda Media har én konsernredaktør? Strafferettslig eksisterer det ingen begrensning på hvor mange enkelttitler som kan legges inn under en enkelt redaktørs ansvar.

Dersom store mediekonsern kan holde seg med én konsernredaktør og fortsatt opptre i tråd med lovens bokstav, mener NJ loven like mye undergraver som støtter opp om

prinsippet med den uavhengige redaktør som bindeleddet mellom eier og den enkelte redaksjon.

Strafferettslig ansvar på Internett

Redaktørens strafferettslige ansvar for publisering på Internett må avklares. NJ mener det er uholdbart at deler av redaksjonell publisering på Internett i dag baseres på prinsippene som ligger til grunn for EU-direktivet om elektronisk handel og ansvarsfrihetsreglene i e-handlesloven, og ikke på straffelovens definisjon av redaktøransvar, som for annen publisistisk virksomhet. Denne svakheten kommer tydelig fram i for eksempel debatten om det redaksjonelle ansvaret for innholdet i anonyme nettdebatter under redaksjonelle titler på Internett.

I de aller fleste andre sammenhenger vil uavhengige redaktører tviholde på et skille mellom redaksjonell og kommersiell virksomhet i egen bedrift, nettopp som et uttrykk for redaksjonell uavhengighet. På Internett skjer derimot det motsatte. Her begrunnes redaksjonelle beslutninger ikke med et lovfestet redaktøransvar, men med regler for ansvarsfrihet i elektronisk handel.

Å lovfeste prinsippet om redaksjonell uavhengighet for elektroniske massemedier, uten å klargjøre det strafferettslige ansvaret for publisering på Internett, er etter NJs mening å begynne i feil ende.

Ansattes medbestemmelse i aviser og nyhetsbyråer

Et foreldet syn på ansatte i mediebedrifter ligger fortsatt til grunn for en todelt norsk lovgivning om ansattes medvirkning i styrer for medieselskaper. Selskaper som driver forlegging av aviser eller nyhetsbyråer er i dag unntatt fra lov og forskrift om ansattes representasjonsrett i aksjeselskaper og almenaksjeselskaper. På bakgrunn av dette unntaket ble det internt i bransjen i 1974 framforhandlet en egen avtale mellom utgiverorganisasjonen (den gang NAL – nå MBL) og Norsk Redaktørforening på den ene siden og de ansattes organisasjoner på den andre siden. Avtale om ansattes medbestemmelsesrett i avisbedrifter og nyhetsbyråer ble i 2000 sagt opp av NAL og reforhandlet med virkning fra 1. mars 2001.

Hovedpoenget med avtalen er å sikre også ansatte i avisbedrifter og nyhetsbyråer representasjon i bedriftenes styrende organer og dermed sikre medinnflytelse og medansvar i ledelsen av bedriftene. To vesentlige unntak gjelder imidlertid for ansattes styrerepresentanter i nyhetsbyråer og avisbedrifter: De har ikke stemmerett i spørsmål som gjelder avisen/byråets redaksjonelle linje og grunnsyn og heller ikke ved ansettelse av sjefredaktør. Dette innebærer at i avisbedrifter og nyhetsbyråer kan eierne fritt ansette redaktører uten tillit blant de ansatte, hvis redaksjonelle uavhengighet den samme redaktør skal garantere.

I A-pressen er lokale avisstyrever erstattet med konserninterne styrever. Nå ønsker også Edda media å endre selskapsstrukturen slik at 42 selskaper med lokal representasjon reduseres til mellom 10 og 15 konserninterne selskaper. Dermed svekkes den lokale tilhørighet som et grunnlag for mangfoldet i norske medier. I de konserninterne selskapene blir de ansattes representanter de eneste med lokal forankring som bakgrunn for beslutninger om de enkelte mediers drift og utvikling. De ansattes

representanter har dermed tre funksjoner som henger sammen; medbestemmelse, redaksjonell uavhengighet av eier og lokal forankring.

NJ mener unntaksbestemmelsen i aksjeloven for aviser og nyhetsbyråer gir representerer et syn på ansattes evne til å ivareta aviser og nyhetsbyråers ideelle formål som er både diskriminerende og utdatert. Urimeligheten i unntaksbestemmelsen blir ytterligere forsterket ved at den ikke er forsøkt videreført for mediebedrifter som publiserer gjennom radio, fjernsyn eller på Internett. Ansatte i disse medieselskapene har de samme rettigheter og plikter som styrerepresentanter som de eiervalgte representantene. Et fortsatt unntak for ansattes styrerepresentanter i aviser og nyhetsbyråer kan dermed ikke begrunnes som noe mediespesifikt eller et påkrevet unntak basert på medieselskapers egenart.

NJ ønsker denne lovmessige overlevning opphevet snarest mulig. Dette synet har NJ gjort klart overfor både Kulturdepartementet, Norsk Presseforbund og overfor våre med- og motparter i "Avtale om ansattes medbestemmelse i avisbedrifter og nyhetsbyråer". På bakgrunn av NJs initiativ, har styret i Norsk Presseforbund besluttet at Presseforbundet ikke lenger kan spille noen rolle ved eventuelle endringsforhandlinger for "Avtale om ansattes medbestemmelse i avisbedrifter og nyhetsbyråer."

NJ forventer at en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet bygger på at alle redaktører også skal ha tillit fra sin redaksjon – ikke bare fra de eierne de lovfestet skal være uavhengige av.

Alternativ lovtekst

Norsk Journalistlag støtter i hovedsak konkrete endringsforslag til lovteksten fra Magasin- og Ukepresseforeningen, MUF, Norsk Redaktørforening, Norsk Fagpresses Forening og Mediebedriftenes Landsforening.

Journalistisk medium

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 informasjonsbehov eller kommersielle interesse, for eksempel utgivelser med uredigert medlemsinformasjon, kun salgsfremmende kundepleie, markedsføring eller omsetning av egne produkter og tjenester. Med andre ord det departementet på s. 13 i høringsnotatet kaller "reklamepublikasjoner".

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

Dagsaviser, blad eller tidsskrift – § 2 nr. 1

Presseorganisasjonene ønsker en lovgivning i samsvar med reglene om redaktøransvaret, det vil si ”trykt skrift” etter straffeloven § 10. Skulle dette begrepet bli endret med ny straffelov, vil samme endring finne sted i lov om redaksjonell uavhengighet.

Med denne nye definisjonen vil ikke ukepressen eller fagpressens publikasjoner ekskluderes.

NJ foreslår følgende alternative ordlyd i utkastets § 2 nr. 1:
”avis, blad eller tidsskrift”

Digital medievirksomhet - § 2 nr. 3

NJ mener digital medier er et vel så godt begrep som ”elektroniske medier”. NJ bruker begrepet i en av våre overenskomster med MBL/NHO: ”Journalistavtalen for digitale medier”. Overenskomsten omfatter alle ansatte som utfører redaksjonelt arbeid i digitale mediebedrifter som er medlemmer av MBL.

For å ivareta systematikken i oppbygningen av lovutkastets § 2, 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 § 22-11 om kildevernsreglens anvendelse på slike medier.

Vi foreslår derfor følgende alternative ordlyd i utkastets § 2 nr. 3:
”digital medievirksomhet som i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i nr. 1 og 2.”

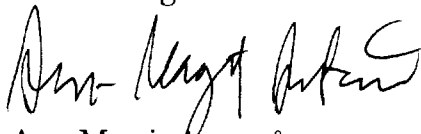
NJs lovforslag

Utkastets § 1 vil lyde:
”Lovens formål er å sikre redaksjonell uavhengighet i journalistisk medium.”

Utkastets § 2 vil starte slik:
”Med journalistiske medier menes i denne lov
1. avis, blad eller tidsskrift
2. kringkastere, kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd, og
3. digital medievirksomhet som i hovedtrekk har samme formål som de nevnt i nr. 1 og 2.”

Utkastets § 3 vil få denne ordlyden:
”Et journalistisk medium skal ha en redaktør.”

Med vennlig hilsen



Ann-Magrit Austenå
Leder
Norsk Journalistlag