

Høringsnotat

Forslag til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier

1	Innledning.....	7
1.1	Mål og overordnede hensyn.....	7
1.2	Utredningens hovedinnhold.....	8
2	Bakgrunnen for lovforslaget.....	12
2.1	Generelt.....	12
2.2	Stortingets anmodningsvedtak.....	13
2.2.1	Representantforslaget.....	13
2.2.2	Komiteens innstilling.....	13
3	Tidligere utredninger og lovprosesser.....	15
3.1	Innledning.....	15
3.2	NOU 1995:3 Mangfold i media — Om eierkonsentrasjon i massemedia.....	15
3.3	NOU 1999:26 Konvergens.....	16
3.4	NOU 1999:27 Ytringsfrihet bør finne Sted – Forslag til ny Grunnlov § 100.....	16
3.5	Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) Om lov om redaksjonell friidom i media.....	17
3.6	Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven.....	18
3.7	NOU 2009:1 Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet.....	19
3.8	NOU 2011:12 Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.....	19
3.8.1	Mandatet.....	19
3.8.2	Utvalgets anbefalinger.....	20
3.8.3	Høringen.....	22
3.8.4	Oppfølging av forslagene.....	23

4	Gjeldende rett	25
4.1	Innledning	25
4.2	Grunnloven § 100	27
4.3	Folkerettslige forpliktelser knyttet til ytringer	28
4.3.1	Innledning.....	28
4.3.2	EMK artikkel 10 – særlig om mediernes beskyttelse	29
4.3.3	EMK artikkel 8.....	30
4.3.4	Rekommandasjoner fra Europarådet knyttet til nye medier.....	31
4.4	Straffansvar for ytringer.....	34
4.4.1	Hovedmannens ansvar.....	34
4.4.2	Straffbar medvirkning og forsøk	38
4.5	Erstatningsansvar for ulovlige ytringer.....	39
4.5.1	Alminnelige erstatningsrettslige prinsipper	39
4.5.2	Privatlivskrenkelses, skadeserstatningsloven § 3-6.....	39
4.5.3	Ærekrenkelses, skadeserstatningsloven § 3-6 a.....	40
4.5.4	Opphavsrettsinngrep, åndsverkloven § 55	41
4.5.5	Det sivilrettslige diskrimineringsvernet	42
4.6	Redaktørplikt og informasjonsplikt	42
4.6.1	Redaktørbegrepet	42
4.6.2	Plikten til å utpeke redaktør	43
4.6.3	Plikt til å gi kontaktinformasjon.....	44
4.6.4	Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested.....	45
4.7	Prinsippet om redaksjonell uavhengighet	46
4.7.1	Innledning.....	46
4.7.2	Bransjeavtaler.....	46
4.7.3	Lov om redaksjonell fridom i media	47
4.7.4	Kringkastingsloven.....	49
4.7.5	Lov om åpenhet om eierskap i mediene.....	50
4.8	Det strafferettslige redaktøransvaret	51
4.8.1	Reglens innhold – et sekundært ansvarsgrunnlag	51
4.8.2	Et skjerpet ansvar	52
4.8.3	Nærmere om virkeområdet.....	53

4.9	Redaktørens særlige erstatningsansvar for privatlivskrenkelser	54
4.10	Eier og utgivers erstatningsansvar, samt foretaksstraff.....	55
4.10.1	Identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd.....	55
4.10.2	Foretaksstraff.....	57
4.11	Ansvarsfrihet for tekniske medvirkere	58
4.11.1	Innledning.....	58
4.11.2	Fritak fra straffansvar	58
4.11.3	Fritak fra erstatningsansvar	60
4.11.4	Ehandelslovens ansvarsfrihetsregler	61
4.12	Ansvar for brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier	69
4.12.1	Rettslig utgangspunkt	69
4.12.2	Strafferettslig ansvar	71
4.12.3	Erstatningsansvar	72
4.12.4	EMD-praksis som omhandler brukergenerert innhold.....	74
4.12.5	Bransjereguleringen på området.....	78
4.13	Taushetsplikt, anonymitetsrett og kildevern	79
4.14	Imøtegåelsesretten	80
5	Utenlandsk rett.....	83
5.1	Innledning	83
5.2	Sverige	83
5.2.1	Generelt om grunnlovsbeskyttelsen av ytrings- og trykkefriheten	83
5.2.2	Grunnprinsippene i reguleringen.....	84
5.2.3	Nærmere om redaktøransvaret	84
5.2.4	Nærmere om kildevernet.....	85
5.2.5	Nærmere om vernet for elektroniske medier.....	86
5.2.6	Nærmere om medienes ansvar for brukergenerert innhold.....	88
5.3	Danmark.....	90
5.4	Finland	91
5.5	Island.....	92
6	Utviklingen i medieteknologi og utfordringer på ytringsfrihetsområdet.....	95
6.1	Innledning	95
6.2	Nye medietjenester og endrede roller	95

6.3	Overvåking, datalagring og fortrolig kommunikasjon.....	98
6.4	Propaganda, desinformasjon og hatefulle ytringer på nett.....	100
6.5	Oppsummering – konsekvenser	103
7	Rammer for departementets vurderinger	104
7.1	Temaet for utredningen	104
7.1.1	Innledning.....	104
7.1.2	De redaktørstyrte journalistiske mediens særlige funksjon.....	104
7.1.3	Spørsmål om rettslig ansvar mv i andre medier	107
7.1.4	Kort om begrepsbruken i notatet.....	107
7.2	Overordnede hensyn	108
7.2.1	Innledning.....	108
7.2.2	Teknologinøytralitet	109
7.2.3	Klargjøring av reglene.....	110
7.2.4	Effektiv håndheving	111
7.3	Videre framstilling	111
8	Redaktørplikten mv.	113
8.1	Medieansvarsutvalgets vurderinger og høringsinstansenes syn.....	113
8.2	Departementets vurdering	113
8.2.1	Redaktørplikten	113
8.2.2	Plikt til å publisere navn på redaktør og annen kontaktinformasjon.....	116
8.2.3	Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested.....	120
9	Prinsippet om redaksjonell uavhengighet.....	122
9.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn.....	122
9.2	Departementets vurdering	122
9.2.1	Temaet for vurderingen.....	122
9.2.2	Generelt om betydningen av redaksjonell uavhengighet	123
9.2.3	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	124
10	Det strafferettslige redaktøransvaret	127
10.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn	127
10.2	Departementets vurdering	128
10.2.1	Videreføring av det strafferettslige redaktøransvaret.....	128
10.2.2	Valg av ansvarsmodell	132

10.2.3	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	139
11	Redaktørens sivilrettslige ansvar	144
11.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn	144
11.2	Departementets vurdering	144
11.2.1	Reglenes materielle innhold	144
11.2.2	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	146
11.2.3	Endringer i skadeserstatningsloven	147
12	Eier og utgivers erstatningsansvar, samt foretaksstraff	149
12.1	Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn	149
12.2	Departementets vurdering	150
12.2.1	Identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd....	150
12.2.2	Foretaksstraff	151
12.2.3	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	152
13	Fritak for straffe- og erstatningsansvar for mediens tekniske medvirkere	155
13.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn	155
13.2	Departementets vurdering	155
13.2.1	Generelt	155
13.2.2	For hvilke straffbare ytringer skal unntaket gjelde?	156
13.2.3	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	157
14	Brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier	161
14.1	Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn	161
14.2	Departementets vurdering	163
14.2.1	Utgangspunkt og avgrensing	163
14.2.2	Det rettslige handlingsrommet	165
14.2.3	Redaktørens plikter knyttet til brukergenerert innhold	169
14.2.4	Skjerpet ansvar for redaktøren?	171
14.2.5	Betinget ansvarsfritak etter modell av ehandelsloven § 18	172
14.2.6	Alternativt forslag: Pliktregel for redaktøren	175
15	Taushetsplikt og anonymitetsrett	177
15.1	Tidligere utredninger	177
15.1.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn	177
15.1.2	Kildebeskyttelsesutvalget (NOU 1988:2)	177

15.2	Departementets vurdering	178
15.2.1	Innledning.....	178
15.2.2	Vitnefritak, vitneforbud, taushetsplikt eller anonymitetsrett	178
15.2.3	Argumenter for og imot en lovfestet taushetsplikt.....	179
15.2.4	Behov for videre utredning	182
16	Imøtegåelsesretten.....	184
16.1	Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn	184
16.2	Departementets vurdering	184
16.2.1	Reglenes materielle innhold	184
16.2.2	Virkeområde, utforming og plassering i lovverket	186
17	Samling av særregler i en egen medieansvarslov.....	188
17.1	Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn	188
17.2	Departementets vurdering	189
17.2.1	Utgangspunkt	189
17.2.2	Grunnlaget for en egen medieansvarslov	189
17.2.3	Lovens tittel og formålsbestemmelse	191
18	Medieansvarslovens virkeområde, definisjoner mv.....	193
18.1	Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn	193
18.2	Departementets vurdering	194
18.2.1	Innledning.....	194
18.2.2	Mediefridomslova	194
18.2.3	Lovprinsippet på strafferettens område.....	195
18.2.4	Forslag til virkeområdebestemmelse.....	197
18.2.5	Behovet for en registreringsordning.....	202
18.2.6	Definisjoner	204
18.2.7	Hovedregel om plassering av rettslig ansvar.....	205
18.2.8	Lovens struktur.....	207
19	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	209
20	Lovforslag	210
20.1	Utkast til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).....	210
20.2	Tilpasning av annen lovgivning	213

DEL I

1 Innledning

1.1 Mål og overordnede hensyn

Kulturdepartementet sender med dette på høring et forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier¹ (heretter medieansvarsloven). Lovforslaget innebærer en oppdatering og samling av gjeldende særregler om rettslig ansvar på medieområdet, og introduserer også enkelte nye lovregler. Forslagene som innebærer endringer i straffeloven og skadeserstatningsloven er utformet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet.

Lovforslaget følger opp Jeløyerklæringen hvor det framgår at regjeringen vil "(f)remme en ny lov om medieansvar der kildevernet og redaktøransvaret vurderes".

Høringsnotatet følger også opp Medieansvarsutvalgets utredning NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag* og Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017 der regjeringen ble bedt om å utrede ny medieansvarslov.

Departementets hovedmål med forslaget er å understøtte de redaktørstyrte journalistiske massemedienes rolle som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd og regjeringens mediepolitiske mål.

For å oppnå dette målet har departementet lagt følgende overordnede hensyn til grunn for utredningen:

- 1) *For det første* bør ansvarsreglene tilpasses medieutviklingen ved at de gjøres mest mulig teknologinøytrale. Hvilken medieteknologi som benyttes bør som utgangspunkt ikke ha noen betydning for plasseringen av rettslig ansvar for ulovlige ytringer publisert i redaktørstyrte journalistiske medier.
- 2) *For det andre* bør lovforslaget, så langt det er mulig, fjerne rettslig usikkerhet og tydeliggjøre reglene ved å etablere et mer enhetlig system for plassering av rettslig ansvar for innhold i de redaktørstyrte journalistiske mediene.
- 3) *For det tredje* må et lovforslag sikre en riktig balanse mellom ytringsfriheten og en effektiv og forsvarlig håndheving av andre rettigheter, som kan gi grunnlag for begrensninger i ytringsfriheten. På den ene siden må reglene gi praktiske muligheter for å finne fram til ett eller flere ansvarssubjekter der ytringsfrihetens grenser er overtrådt. På den andre siden må reglene ta hensyn til at ytringsfriheten er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og ikke begrense denne mer enn strengt nødvendig.

¹ Se punkt 7.1.4 om bruken av begrepet "redaktørstyrte journalistiske medier" i notatet.

1.2 Utredningens hovedinnhold

Høringsnotatet er inndelt i fem deler. Del I (punkt 1, 2 og 3) redegjør for bakgrunnen for lovforslaget. Del II (punkt 4 og 5) redegjør for gjeldende rett på området, i Norge og i de øvrige nordiske landene. I del III (punkt 6 og 7) ser departementet på utviklingstrekk som tilsier en gjennomgang av lovverket på området og angir rammer for departementets vurderinger. Med utgangspunkt i utviklingstrekk og gjennomgangen av gjeldende rett, avgrenser departementet temaet for utredningen og legger noen føringer for den videre behandlingen. I del IV (punkt 8 – 16) drøfter departementet de ulike rettsreglene knyttet til medieansvar, redaksjonell uavhengighet mv. I del V (punkt 17-20) ser departementet nærmere på behovet for å samle relevante bestemmelser i en ny særlov og drøfter konsekvenser av forslaget.

I *punkt 2* redegjør departementet kort for den umiddelbare bakgrunnen for lovforslaget, inkludert Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017, der regjeringen bes utrede ny medieansvarslov.

I *punkt 3* gjennomgås tidligere utredninger og lovprosesser som er relevante for temaet for utredningen. Gjennomgangen viser at spørsmålet om modernisering og samordning av ansvarssystemet i en egen medielov har blitt tatt opp i en rekke sammenhenger over de siste tiårene. I dette kapittelet gis det også en oversikt over Medieansvarsutvalgets utredning og høringen av denne.

I *punkt 4* gjennomgår departementet gjeldende lovregulering av ytringer i norsk rett, herunder overordnede krav som følger av Grunnloven § 100 og forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Den generelle gjennomgangen gir en kontekst til redegjørelsen for gjeldende særregler for redaktørstyrte journalistiske massemedier i punkt 4.6 - 4.12. Gjennomgangen viser at disse særreglene ikke er tilpasset den teknologiske utviklingen på medieområdet. For eksempel gjelder det strafferettslige redaktøransvaret (straffeloven² § 269) i dag bare de tradisjonelle massemediene trykt presse og kringkasting, og ikke tilsvarende digitale distribusjonskanaler. Bestemmelsene er dessuten plassert i ulike lovverk med ulikt virkeområde, og det er betydelige forskjeller i både utforming og begrepsbruk. Forskjellene reflekterer at reglene har blitt utformet til ulik tid, under ulike medieteknologiske regimer, og i ulike rettslige kontekster.

I *punkt 5* gjennomgås utenlandsk rett på området. Hovedvekten legges på Sverige, som flere av presseorganisasjonene har pekt på som ønsket modell. I dette punktet gjennomgås også medieansvarssystemet i de øvrige nordiske landene, Danmark, Finland og Island. Gjennomgangen viser at det er relativt store forskjeller i reguleringen av rettslig ansvar for innhold i mediene og at det per i dag ikke peker seg ut noen omforent reguleringsmodell i Norden.

I *punkt 6* gjennomgår departementet utviklingen innenfor medieteknologi og ser på aktuelle utfordringer på yttingsfrihetsområdet, knyttet til blant annet overvåking, spredning av propaganda, desinformasjon og hatefulle ytringer på nett. Gjennomgangen

² Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

viser at endringer i medieteknologi og medievaner, i kombinasjon med generelle politiske og sosiale strømninger i samfunnet, skaper utfordringer for ytringsfriheten og andre fundamentale rettigheter. Dette kan ha betydning for hvordan ansvarssystemet på medieområdet bør utformes.

I *punkt 7* redegjør departementet for rammene for vurderingen av de ulike materielle rettsspørsmålene som drøftes i de følgende kapitlene. Utredningen tar utgangspunkt i at det går et prinsipielt skille mellom redaktørstyrte journalistiske massemedier og andre medier eller tjenester. Når alle kan være publisister, vil tilgang til informasjon eller meningsytringer som utgangspunkt ikke være en mangelvare. Knapphetsgodet vil snarere være innhold (journalistikk) med den troverdigheten, tilliten og kvaliteten som er nødvendig for at det skal gi grunnlag for fri meningsdannelse og en åpen og opplyst demokratisk samtale. Dette gjør det særlig viktig å støtte opp under redaktørfunksjonen og de redigerte massemedienes rolle i offentligheten. Departementet mener en ny lov om medieansvar vil bidra til dette.

Behovet for ansvarsregler som fraviker lovgivningens alminnelige system er knyttet til de redaktørstyrte journalistiske massemedienes samfunnsfunksjon, og mer konkret til redaktørens rolle som uavhengig leder av redaksjonen. Det at redaktøren gis en særlig uavhengig stilling og tar et utvidet rettslig ansvar for innholdet, sikrer at de redaktørstyrte journalistiske mediene kan fungere som åpne og uavhengige kanaler for informasjonsutveksling og samfunnsdebatt, forvaltet etter omforente presseetiske prinsipper. Andre medier eller tjenester – f.eks. sosiale medier, blogger, private nettsider osv. – reiser ikke på samme måte spørsmål om *hvem* som kan eller bør holdes rettslig ansvarlig for innholdet. Her er spørsmålet snarere utforming og håndheving av de *generelle* grensene for ytringsfriheten. Dette er spørsmål som rekker ut over en mediepolitisk kontekst og det mandatet Stortinget har gitt for den foreliggende utredningen.

I *punkt 8* går departementet nærmere inn på hvordan redaktørfunksjonen bør defineres og forankres i lovverket. Departementet foreslår en bestemmelse i medieansvarsloven om plikt til å utpeke redaktør og en plikt til å publisere navn på redaktør og oppgi nødvendig kontaktinformasjon. Plikten til å angi navn på redaktør vil erstatte tilsvarende bestemmelse i straffeloven § 270 andre ledd, som kun gjelder den periodiske pressen.

I *punkt 9* gjennomgår departementet lovgivningen som skal sikre redaksjonell uavhengighet i mediene, først og fremst lov om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova).³ Regler om uavhengighet og ansvar er tett knyttet til hverandre i formål og funksjon. Et særskilt rettslig ansvar forutsetter at redaktøren har en uavhengig beslutningsmyndighet over innholdet, og motsatt. Departementet foreslår at prinsippet om redaksjonell uavhengighet i mediefridomslova opprettholdes i en ny medieansvarslov, og at overlappende regler uten selvstendig betydning i kringkastingsloven⁴ oppheves.

³ Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media.

⁴ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

I *punkt 10* drøfter departementet det strafferettslige redaktøransvaret. Departementet foreslår å opprettholde redaktøransvaret, men at det overføres til en ny medieansvarslov og dermed gjøres plattformnøytralt. Departementet gjennomgår ulike aktuelle ansvarsmodeller, inkludert et eneansvar etter modell av svensk rett, men anbefaler å opprettholde dagens modell som innebærer et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. Bestemmelsen vil erstatte gjeldende § 269 i straffeloven.

Punkt 11 inneholder en gjennomgang av redaktørens sivilrettslige ansvar, det vil si det strenge uaktsomhetsansvaret for privatlivskrenkelser etter skadeserstatningsloven⁵ § 3-6 første ledd. Departementet foreslår å videreføre ansvaret for privatlivskrenkelser, og gjeninnføre det tilsvarende strenge sivilrettslige ansvaret for ærekrenkelser som falt bort ved ikrafttredelsen av den nye straffeloven i 2015. Det foreslås å ta inn en bestemmelse om redaktørens sivilrettslige ansvar i medieansvarsloven, noe som også vil kreve mindre endringer i skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd.

I *punkt 12* gjennomgår departementet det særlige "identifikasjonsansvaret" i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd, det vil si det sivilrettslige ansvaret for eier og utgiver av et massemedium. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i en ny medieansvarslov. Forslaget vil erstatte gjeldende § 3-6 tredje ledd i skadeserstatningsloven. I tillegg drøftes spørsmålet om bruk av foretaksstraff mot medievirksomheter i dette punktet. Departementet foreslår her å opprettholde gjeldende rett, og fremmer ingen nye lovforslag.

I *punkt 13* drøfter departementet gjeldende regler om fritak for straffe- og erstatningsansvar for mediens tekniske medvirkere og distributører. Disse reglene har en viktig funksjon i å forebygge at tekniske medvirkere utøver "privat sensur" for å unngå straff- eller erstatningsansvar. Departementet foreslår å videreføre straffritaket som i dag gjelder for privatlivskrenkelser, men å utvide det til også å omfatte andre rettsstridige ytringer som publiseres i redaktørstyrte medier, uavhengig av distribusjonsteknologi. En ny bestemmelse i medieansvarsloven vil kunne erstatte gjeldende straffelov § 267 andre ledd og skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd. Tilsvarende fritak i straffeloven § 236 andre ledd om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer foreslås opprettholdt.

I *punkt 14* drøfter departementet spørsmålet om redaktøren, i lys av internasjonale forpliktelser på området, bør ha et særskilt straffe- og erstatningsansvar for brukergenerert innhold som publiseres i det aktuelle mediet. Departementet foreslår at redaktøren ikke pålegges et strengere ansvar enn det som følger av alminnelige ansvarsregler, men at han pålegges enkelte plikter som skal bidra til å bygge opp under det presseetiske regelverket som gjelder på området. I tillegg vil departementet høre en ansvarsfrihetsregel utformet etter modell av ehandelsloven § 18. Bestemmelsen innebærer en generell aktsomhetsplikt, men vil klargjøre at redaktøren og andre redaksjonelle medarbeidere, som handler på redaktørens vegne, er fri for rettslig ansvar dersom det reageres raskt ved å fjerne ulovlig innhold.

⁵ Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning.

I *punkt 15* drøfter departementet spørsmålet om det bør lovfestes en taushetsplikt for medarbeidere i mediene om identiteten til en kilde som er lovet anonymitet, eller en motsvarende rett til anonymitet for kilden. Departementet mener gode grunner taler for å innføre en lovfestet taushetsplikt om kildens identitet, i tilfeller hvor anonymitet er avtalt mellom kilden og en representant for mediet. Kulturdepartementet fremmer likevel ikke noe konkret forslag nå, men ber om høringsinstansenes synspunkter på om en taushetsplikt bør lovfestes og de ulike rettslige problemstillingene som en slik bestemmelse vil reise.

Punkt 16 inneholder en gjennomgang av imøtegåelsesretten, som i dag gjelder for trykt skrift etter straffeloven § 270 tredje ledd og for kringkasting etter kringkastingsloven § 5-1 (beriktigelse). Departementet foreslår å opprettholde en lovfestet rett til imøtegåelse, men å gjøre bestemmelsen plattformnøytral ved at den flyttes over til medieansvarsloven. Departementet foreslår å avkriminalisere brudd på imøtegåelsesretten. En slik bestemmelse vil kunne erstatte straffeloven § 270 tredje ledd og kringkastingsloven § 5-1.

I *punkt 17* drøfter departementet nærmere om konklusjonene i gjennomgangen av de materielle spørsmålene (punkt 8 – 16) gir grunnlag for å samle særregler i en egen medieansvarslov. Departementet viser til at de lovbestemmelsene som foreslås har tilsvarende formål og funksjon, og er rettet mot de samme aktørene. Departementet foreslår derfor å samle reglene i en egen sektorlov for redaktørstyrte journalistiske medier. Departementet drøfter videre lovens tittel og formålsbestemmelse.

I *punkt 18* drøfter departementet hvordan virkeområdet til en ny medieansvarslov bør avgrenses mer konkret. Departementet legger til grunn at lovens virkeområde bør sammenfalle med virkeområdet til dagens mediefridomslov, men foreslår en endret utforming av bestemmelsen som vil være mer plattformnøytral og robust overfor teknologiske og andre endringer på sektoren. Til slutt gjennomgår departementet begrepsbruk og den nærmere oppbygningen av loven.

I *punkt 19* vurderer departementet de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, mens det samlede lovforslaget framgår av *punkt 20*.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Generelt

Med dette lovforslaget følger Kulturdepartementet opp Medieansvarsutvalgets utredning NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag* og høringen av denne. Forslaget følger også opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 431 fra 17. januar 2017, jf. nærmere nedenfor i punkt 2.2.

Selv om de ulike spørsmålene som inngår i Stortingets anmodningsvedtak er grundig utredet og hørt tidligere, ser Kulturdepartementet nå behov for å gjennomføre en ny høring. Bakgrunnen for dette er først og fremst at Medieansvarsutvalget ikke gikk noe særlig inn i spørsmålet om *hvordan* en medieansvarslov helt konkret kan utformes. Blant annet er det behov for å vurdere hvordan reglene kan gjøres plattformnøytrale, med andre ord hvordan man bør avgrense lovens virkeområde for elektroniske medier.

I tillegg er det nå sju år siden Medieansvarsutvalget la fram sin utredning. Tempoet i teknologiske og andre endringer på mediesektoren tilsier derfor at flere av de materielle spørsmålene bør høres på nytt. Redaktørens rolle og skillet mellom redaktørstyrte journalistiske medier og andre medier har endret seg, noe som også har komplisert spørsmålet om rettslig ansvar for innhold. I tillegg møter ytringsfriheten nye utfordringer i fenomener som "falske nyheter" og "netthat", som kan ramme enkeltpersoner hardt og gå ut over kvaliteten på den offentlige samtalen. Det er etter departementets vurdering viktig å forankre en ny lov i aktuelle problemstillinger og utfordringer på ytringsfrihetsområdet, og som høringsinstansene kan gi viktige innspill til.

Også spørsmål om kildevern og etterforskning av kilder er omfattet av Stortingets anmodningsvedtak. Disse spørsmålene har bakgrunn i regler med et anvendelsesområde som går utover redaktørstyrte journalistiske massemedier, og som dessuten må ses i sammenheng med øvrige bevisregler i tvisteloven og straffeprosessloven. En utredning av disse spørsmålene går derfor utover rammen for dette høringsnotatet, som er begrenset til et forslag om en ny medieansvarslov.

I 2013 ble det vedtatt lovendringer som økte skrankene for etterforskning av medier og journalistisk virksomhet, med bakgrunn i en utredning fra Metodekontrollutvalget i NOU 2009:15 *Skjult informasjon – åpen kontroll* og Prop. 147 L (2012-2013). I NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* har Straffeprosesslovutvalget foreslått enkelte endringer i reglene om kildevern. Forslaget vil i utgangspunktet følges opp som ledd i arbeidet med en ny straffeprosesslov.

Stortingets anmodningsvedtak tilsier likevel at behovet for lovendringer også på disse områdene blir sett i sammenheng med forslaget til en ny medieansvarslov. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor sende på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og tvisteloven. Forslaget tar sikte på å styrke kildevernet og vernet av medienes virksomhet ytterligere. Selv om de to lovforslagene sendes på høring separat, av hhv. Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, er de utarbeidet i sammenheng og med tett kontakt mellom departementene.

I lys av Justis- og beredskapsdepartementets forslag til endringer i kildevernreglene i straffeprosessloven, drøfter Kulturdepartementet i dette høringsnotatet også noen

prinsipielle spørsmål knyttet til muligheten for å lovfeste en taushetsplikt om kildens identitet, som vil supplere det prosessrettslige kildevernet, jf. punkt 15.

I og med at de fleste spørsmålene som behandles i dette høringsnotatet er utredet relativt nylig, har departementet ikke sett behov for å sette i gang et nytt eksternt utvalgsarbeid. Et nytt utvalg ville først og fremst innebære en betydelig utsettelse av en sak som departementet mener er tilstrekkelig utredet og overmoden for avklaring.

2.2 Stortingets anmodningsvedtak

2.2.1 Representantforslaget

3. juni 2016 la Arbeiderpartiets representanter⁶ i Familie- og kulturkomiteen fram et representantforslag om lov om medieansvar:

"Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om lov om medieansvar som inkluderer et teknologinøytralt redaktøransvar, eneansvar for redaktøren, regulering av ansvaret for brukergenerert innhold, styrking av kildevernet og en hovedregel om at hvem som er mediens kilder, ikke skal etterforskes."⁷

Forslaget ble blant annet begrunnet med at et *"sterkt redaktørinstitutt er en forutsetning for en troverdig, pålitelig og ansvarlig presse"*. Forslagsstillerne viste til en rekke "mangler" og "ufullstendigheter" i gjeldende lovverk. Blant annet ble det vist til at redaktørens strafferettslige ansvar ikke er absolutt og at det formelt sett ikke omfatter elektroniske medier. Det ble også vist til at kildevernet ikke er absolutt, samt at det gir mediene en rett, men ikke en plikt til å holde kildenes identitet hemmelig.

Forslagsstillerne viste til at:

"Det er ingen grunn til at loven ikke skal favne alle redaktørstyrte journalistiske medier, uavhengig av teknologisk plattform, og det er logisk at den som fatter beslutninger om publisering, eller delegerer denne myndigheten, også bærer eventuelle strafferettslige følger av publiseringen. En ny lov vil tydeliggjøre redaktørens strafferettslige ansvar for krenkende og lovstridige ytringer. Dette vil gjøre det enklere for den som mener seg krenket, å finne fram til den ansvarlige. Det vil også gjøre det enklere å verne kildene."

Videre ble det vist til utviklingstrekk som gjør det nødvendig å forbedre lovgivningen, blant annet at kildevernet er under økende press og at en stadig større andel av journalistisk innhold publiseres på plattformer som faller utenfor det strafferettslige redaktøransvaret.

2.2.2 Komiteens innstilling

Familie- og kulturkomiteen arrangerte 11. oktober 2016 åpen høring i forbindelse med sin behandling av saken. Til stede var Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Mediebedriftenes Landsforening og Fagpressen. Disse støttet hovedtrekkene i

⁶ Arild Grande, Anette Trettebergstuen, Hege Haukeland Liadal og Sonja Mandt.

⁷ Dokument 8:102 S (2015-2016).

representantforslaget, inkludert forslaget om å be regjeringen legge fram et forslag til en *medieansvarslov*.

I innstillingen til Stortinget uttalte en samlet familie- og kulturkomite at:

"Kildevern og redaktørinstituttet er to grunnplanker i de frie mediers viktige samfunnsrolle. Vi er nødt til å være trygge på at lovverket er godt nok til å ivareta dette. I et fritt demokrati som vårt er dette avgjørende for å ivareta og pleie ytringsfriheten, den fremste av våre friheter, selve essensen av demokratiet."⁸

Komiteen la for øvrig vekt på teknologinøytralitet i lovverket:

"Der hvor lovverket er åpenbart utdatert, anser komiteen det som naturlig at lovverket moderniseres, for eksempel for å ivareta teknologinøytralitet. [...] Komiteen støtter forslaget om en teknologinøytral utforming av det strafferettslige redaktøransvaret og registrerer at statsråden ønsker å vurdere om straffeloven § 269 kan utformes på en mer teknologinøytral måte."

På denne bakgrunn fremmet komiteen følgende forslag:

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

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

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

Komiteens forslag til anmodningsvedtak ble enstemmig vedtatt av Stortinget 17. januar 2017.

⁸ Innst. 155 S (2016-2017).

3 Tidligere utredninger og lovprosesser

3.1 Innledning

Spørsmålet om modernisering og samordning av ansvarssystemet i en egen medielov har blitt tatt opp i en lang rekke sammenhenger over de siste tiårene. I 1995 foreslo Eierskapsutvalget en medielov hvor også reglene om det strafferettslige redaktøransvaret skulle inngå. Det var likevel ikke før ved Medieansvarsutvalgets utredning i 2011 at man fikk en fullstendig gjennomgang av reglene for plassering av rettslig ansvar for ytringer i mediene, jf. nedenfor i punkt 3.8.

Departementet anser det hensiktsmessig å gi en kortfattet framstilling av tidligere utredninger og lovprosesser som ledet fram mot Medieansvarsutvalgets utredning, for å gi et samlet bilde av de vurderingene som har blitt gjort.

3.2 NOU 1995:3 Mangfold i media — Om eierkonsentrasjon i massemedia

Eierskapsutvalget, som utredet konsekvensene av eierkonsentrasjon på mediesektoren, la fram sin utredning i februar 1995 (NOU 1995:3 *Mangfold i media – Om eierkonsentrasjon i massemedia*). Utvalget gikk inn for en "medielov" som i tillegg til regler om eierbegrensninger innenfor kringkasting og dagspresse ville innebære lovfesting av et prinsipp om redaksjonell uavhengighet i alle medievirksomheter innen dagspresse, ukepresse, tidsskrifter, fagpresse, forlag og kringkasting.⁹

Med henvisning til at redaksjonell uavhengighet også innebærer et redaksjonelt ansvar, foreslo utvalget at bestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar i straffeloven skulle flyttes over til den nye medieloven. Utvalget viste til at:

"Prinsipper om redaksjonell frihet er grunnelementer i de frie og uavhengige massemedier, og bygger på at redaktøren har et ansvar for det som blir formidlet og at vedkommende samtidig har et vern mot inngrep eller overstyring i sin fagutøvelse."¹⁰

Eierskapsregulering ble innført ved lov av 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier¹¹ og prinsippet om redaksjonell uavhengighet ble senere lovfestet i lov av 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media, jf. nedenfor i punkt 4.7.3. Forslaget om å overføre reglene om redaksjonelt ansvar til en "medielov" ble derimot ikke fulgt opp. Dette ble begrunnet slik i det første høringsnotatet med utkast til lov om redaksjonell fridom:

"Departementet har etter nærmere vurdering funnet at det ikke nå vil være hensiktsmessig å utarbeide en ny, tverrgående medielov som samler hele eller deler av medielovgivningen». Det henvises blant annet til de hurtige endringer i mediebildet og til en sannsynlig

⁹ NOU 1995:3 punkt 9.12.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Opphevet med virkning fra 1. juli 2016, jf. lov 17. juni 2016 nr. 63.

forestående revisjon av kringkastingsloven. Departementet vil derfor komme tilbake til spørsmålet på et senere tidspunkt."¹²

3.3 NOU 1999:26 Konvergens

Konvergensutvalget anbefalte i NOU 1999:26 *Konvergens – sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene* å gjøre redaktøransvaret i straffeloven teknologinøytralt, og viste til at:

"Utformingen av bestemmelsene har gitt opphav til usikkerhet mht. om f.eks. elektroniske medier omfattes. Utvalget kan heller ikke se sterke grunner som taler for at redaktøransvaret kun skal gjelde for et avgrenset spekter av medier. Det foreslås derfor at straffelovens bestemmelser om redaktøransvaret revideres, slik at de gjelder for alle medier der det lar seg gjøre å utpeke en person som har et funksjonelt redaktøransvar."¹³

Utvalget var på prinsipielt grunnlag skeptisk til ordninger som innebærer at mellommenn (teleselskap, Internettportaler mv.) pålegges ansvar for selv å vurdere lovligheten av ytringer som gjøres tilgjengelig på Internett, og viste til faren for privat sensur.¹⁴

Konvergensutvalget viste også til at prosesslovgivningens bestemmelser om kildevern var knyttet til begrepet "trykt skrift". Utvalget så ikke noe saklig grunnlag for denne begrensningen, og anbefalte at reglene ble gjort medienøytrale.¹⁵

3.4 NOU 1999:27 Ytringsfrihet bør finde Sted – Forslag til ny Grunnlov § 100

Spørsmålet om en ny medielov ble igjen diskutert av Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 1999:27 *"Ytringsfrihed bør finde Sted" – Forslag til ny Grunnlov § 100* :

"For å ivareta hensynet til ytringsfriheten i media, anbefaler Ytringsfrihetskommisjonen at det settes i gang et arbeid med sikte på en egen «*medieansvarslov*». Denne måtte dekke kildevernet og referatprivilegiet foruten at den måtte revidere og tydeliggjøre reglene for ansvars plassering ved offentlige ytringer. Ansvarsplasseringen er blitt særlig komplisert i de nye digitale medier. En slik lov vil kunne ivareta noen sider ved den redaksjonelle friheten."¹⁶

Kommisjonen tok som prinsipielt utgangspunkt at ansvaret bør være eksklusivt, det vil si at den utpekte bærer ansvaret alene, men drøftet samtidig hensyn for og imot eneansvar.¹⁷ Uansett løsning mente kommisjonen at tekniske medhjelpere ved internettkommunikasjon som utgangspunkt ikke bør inngå i rekken av suksessivt ansvarlige, fordi dette kan tvinge de inn i en rolle som en privat sensurinstans. Kommisjonen drøftet også spørsmålet om ansvar for utgiver – i form av erstatningsansvar eller foretaksstraff – og la til grunn at

¹² Høringsnotat 10. februar 1998.

¹³ NOU 1999:26 punkt 1.1.2 og 8.3.1.

¹⁴ NOU 1999:26 punkt 8.3.3.

¹⁵ NOU 1999:26 punkt 8.3.4.

¹⁶ NOU 1999:27 punkt 5.5.1.

¹⁷ NOU 1999:27 punkt 8.1.3.

særlig foretaksstraff er lite egnet overfor redaksjonelle medier fordi dette kan svekke redaktørens uavhengighet overfor eierinteressene.

Kommisjonen viste til at eneansvar åpner for anonymitet for den opprinnelige ytreren, noe som i enkelte sammenhenger kan være nødvendig for å avdekke kritikkverdige eller uheldige forhold av allmenn interesse. Samtidig advarte kommisjonen om at anonymitet kan åpne for stråmannsvirksomhet og skjult påvirkning, og mente derfor at den faktiske hovedregelen bør være å "slåss med "åpent visir"". ¹⁸ Kommisjonen konkluderte med at retten til anonymitet bør lovfestes – og at kildevernet bør utvides til elektronisk publisering og gis samme utstrekning som et eneansvar. Kommisjonen anbefalte også en lovfesting av reglene om ansvarsfrihet for dekkende referat (referatprivilegier).

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) støttet Justisdepartementet Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å utrede behovet for lovregulering av spørsmål som knytter seg til ansvars plassering og kildevern/anonymitetsrett. ¹⁹ Departementet tok ikke stilling til spørsmålet om eneansvar, men uttalte at som den klare hovedregel bør ikke andre enn forfatter, redaktør og utgiver kunne møtes med sanksjoner, verken av strafferettslig eller sivilrettslig art. Departementet delte blant annet også Ytringsfrihetskommisjonens oppfatning om at et eventuelt nytt regelverk om ansvars plassering bør gis et vidt anvendelsesområde.

Under stortingsbehandlingen viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at "*den teknologiske utviklingen på medieområdet gjør det nødvendig med videre utredning, blant annet når det gjelder ansvar i forhold til viderefremming av informasjon (for eksempel ulike typer av pekere på Internett)*". ²⁰ Komiteen viste for øvrig til departementets drøftelse og la til grunn at "*Regjeringen følger opp behovet for slik utredning på egnet måte*".

3.5 Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) Om lov om redaksjonell fridom i media

I Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) gikk Kultur- og kyrkjedepartementet inn for en lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet, jf. nærmere nedenfor i punkt 4.7.3. Forslaget ble blant annet begrunnet med at straffeloven og skadeserstatningsloven inneholder regler om redaktøransvar, og at "*Omsynet til konsistens og symmetri i lovverket kan difor tale for lovfesting av den fridomen som dette ansvaret føreset*". ²¹ Departementet viste til at:

"Det strafferettslege redaktøransvaret føreset at redaktøren skal ha reell kontroll med det redaksjonelle innholdet, jf. at straffelova § 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 berre ha

¹⁸ NOU 1999:27 punkt 8.1.4.

¹⁹ St. meld. nr 26 (2003-2004) punkt 8.2.6.

²⁰ Innst. S. nr. 270 (2003-2004) punkt 8.1.

²¹ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) punkt 5.1.

dersom ho eller han er uavhengig og har eksklusiv rett til å avgjere kva som skal publiserast i tråd med prinsippa i Redaktørplakaten."²²

Under stortingsbehandlingen merket komiteen seg høringsuttalelsene fra Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Redaktørforening om at "*framlegget bør vera første ledd i arbeidet med å få på plass ein breiare medieansvarslov, som også er betre oppdatert andsynes den teknologiske utviklinga, og særleg i høve til elektroniske medium*".²³

3.6 Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven

Spørsmålet om redaktøransvar ble drøftet i forbindelse med arbeidet med ny straffelov, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009).

Straffelovkommisjonen foreslo i NOU 2002:4 *Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII* å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret, men viste samtidig til utredningene fra Konvergensutvalget og Ytringsfrihetskommisjonen og uttalte at "*Bestemmelsen bør antakelig revideres med henblikk på massemedia som har utviklet seg i de senere år...*".²⁴

I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) sluttet Justis- og politidepartementet seg til Straffelovkommisjonens forslag om å videreføre bestemmelsen. Departementet foreslo imidlertid ingen utvidelse av bestemmelsen til å omfatte elektroniske medier og viste dels til at det "*vil medføre en vesentlig utvidelse av straffebudets anvendelsesområde*" og dels til at det "*er grunn til å se an hvorvidt pressen selv klarer å løse de vanskelige avveiningene som denne typen publikasjoner på internett reiser, før det eventuelt foreslås straffebestemmelser som rammer forholdet*".²⁵ Samtidig sluttet Justisdepartementet seg til at det var behov for en bredere gjennomgåelse av ansvarssystemet på medieområdet.

Under stortingsbehandlingen støttet komiteflertallet (AP og SV) regjeringens vurdering.²⁶ Flertallet viste til at det pågikk drøftelser i presseorganisasjonene om f.eks. ansvar for brukergenerert innhold i nettaviser, og mente det var grunn til å se an om pressen selv klarte å finne en løsning før det eventuelt foreslås straffebestemmelser som rammer forholdet. Høyre var enig i at det på det tidspunktet ikke var grunnlag for å utvide redaktøransvaret til å omfatte publikasjoner på internett, men etterlyste samtidig "*en bredere vurdering fra Regjeringen av hvilke konsekvenser medienøytralitet i straffebudet ville ha medført*". Komiteens medlemmer fra FrP mente derimot at redaktøransvaret burde gjøres medienøytralt og foreslo en konkret lovtekst:

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

²² Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) punkt 3.4.

²³ Innst. O. nr. 36 (2007-2008) s. 5.

²⁴ NOU 2002:4 punkt 9.7.2, forslaget § 21-7.

²⁵ Ot.prp. nr. 22 (2007-2008) punkt 5.13.2.

²⁶ Innst. O. nr. 73 (2008-2009) punkt 5.2, jf. 5.1.13.

Den nye straffeloven (lov av 20. mai 2015 nr. 28 om straff) trådte i kraft 1. oktober 2015. Bestemmelsen om redaktøransvar i straffeloven 1902 § 431 er videreført i straffeloven § 269, med kun mindre redaksjonelle endringer.

3.7 NOU 2009:1 Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet

Også Personvernkommisjonen berørte spørsmålet om medieansvarsregulering i NOU 2009:1 *Individ og integritet – Personvern i det digitale samfunnet*. Kommisjonen pekte på at nettmediene skaper *"nye utfordringer for personvernet, blant annet fordi mange av rollene som bidrar til produksjon og formidling av innhold i slike media ikke alltid er klart definert"*.²⁷

Personvernkommisjonen mente at en medieansvarslov, som omfatter alle medier, kunne være et hensiktsmessig redskap for å få gjort den nødvendige opprydningen.

Kommisjonen mente en medieansvarslov burde inkludere *"en klarere definisjon av redaktørrollen og redaktøransvaret for ulike former for nettbaserte media, samt en grenseoppgang i forhold til ansvar hos andre medieroller, for eksempel tjenesteyter, slik dette er beskrevet i ehandelsloven"*.²⁸

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

3.8.1 Mandatet

Kulturdepartementet oppnevnte 17. juli 2009 et bredt sammensatt utvalg, ledet av advokat Helge Olav Bergan,²⁹ som fikk i oppdrag å *"utrede reguleringen av ansvarssystemet på medieområdet"*.³⁰

Med utgangspunkt i overordnede mål om å sikre ytringsfriheten og mediernes redaksjonelle frihet ga mandatet utvalget i oppdrag å vurdere det strafferettslige redaktøransvaret, inkludert spørsmålet om redaktøransvar for ytringer formidlet på Internett, og det sivilrettslige ansvaret for eier eller utgiver. I tillegg ble utvalget bedt om å vurdere grunnlaget for regler om foretaksstraff, medvirkeransvar, mediernes ansvar for pekere på internett, ansvarsfrihet for dekkende referat, registreringsplikt, anonymitetsrett og etterforskningsforbud.

Når det gjelder kildevernet, ble utvalget bedt om å vurdere det "saklige virkeområdet" for reglene om kildevern i straffeprosessloven og tvisteloven. Derimot omfattet mandatet ikke en vurdering av selve avveiningsnormen eller de materielle grensene for kildevernet.

²⁷ NOU 2009:1 punkt 13.5.1.

²⁸ Ibid.

²⁹ Advokat Janne Kristiansen ble først oppnevnt som leder av utvalget og ledet utvalgets første møte 13. oktober 2009. Kristiansen ba seg fritatt fra ledervervet da hun ble sjef for Politiets sikkerhetstjeneste.

³⁰ Mandatet er gjengitt i NOU 2011:12 punkt 1.1.

Tvert imot ble utvalget uttrykkelig instruert om å *"legge til grunn den avveiningen av de kryssende interessene som fremgår av de nevnte reglene og praksis knyttet til dem"*.

Utvalget ble også bedt om å se på behovet for *"særskilte lovregler eller tjenester (offentlige eller i regi av mediene selv) som kan sikre enkeltpersoners personvern i møte med media"*. Endelig ble utvalget bedt om å vurdere om eventuelle særregler bør samles i en egen medieansvarslov.

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

3.8.2 Utvalgets anbefalinger

Utredningen, NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*, ble avgitt til Kulturdepartementet 15. juni 2011. I det følgende gis en kort oppsummering av utredningen. Departementet viser til punkt 8 til 17 for en nærmere redegjørelse av utvalgets vurderinger og forslag, samt høringsinstansenes syn på disse.

Medieansvarsutvalget la vekt på at det er et skille mellom redaktørstyrte og andre medier, men mente dette i hovedsak hadde grunnlag i *"den institusjonaliserende funksjonen til pressens eget regelverk og selvdømmesystem"*. Utvalget mente at skillet var mindre sentralt i lovgivningen på området:

"I lovverket er skillet mellom redigerte og ikke-redigerte medier også til stede, men fungerer ikke på samme måte som en bærebjelke. Enkeltbestemmelser i lovgivningen som berører ytringer, er knyttet til ytringenes art og innhold, mens redaktørbegrepet frem til i dag har spilt en mindre avgjørende rolle."³¹

Dette synet preget også utvalgets innfallsvinkel til problemstillingene i mandatet. I punkt 3.7.1 "Utgangspunkter for den videre utredning" uttalte utvalget blant annet:

"Når man i dag, i det store bildet, kan spore klare forskjeller mellom medier med og uten en sentral redaktørfunksjon, er det en forskjell som i hovedsak skyldes bransjens egne initiativer, ikke den offentlige lovgivningen. I tråd med de rettspolitiske betraktningene som ligger til grunn for gjeldende lovgivning, ser Medieansvarsutvalget det som viktig å understreke at det ikke primært ligger til lovgiver og domstoler, men til medieorganisasjonene selv å avgjøre om de er redaktørstyrte, hvilke krav som stilles til en redaktør og hvordan redaktørinstituttet skal bygges opp og forvaltes."

I tillegg viste utvalget til at den teknologiske utviklingen har gjort det vanskeligere enn før å definere hva et massemedium er, og hvem av disse igjen som utgjør "pressen".

Selv om utvalget var samlet om dette prinsipielle utgangspunktet, delte det seg i et flertall og et mindretall når det kom til konkrete forslag. Flertallet tok utgangspunkt i det "naturlig ansvarssystem", som innebærer at man bygger på lovgivningens alminnelige

³¹ NOU 2011:12 punkt 3.2.2.

regler om plassering av ansvar for innhold i mediene, jf. nedenfor i punkt 4.1. Som en konsekvens av dette gikk flertallet inn for å oppheve særbestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar og dermed falle tilbake på det alminnelige prinsippet om at den som konkret er å bebreide for at ulovlige ytringer blir publisert kan holdes ansvarlig. Det ble vist til at dette vil gi en teknologi- og medienøytral regulering.

Mindretallet i utvalget ønsket derimot å bygge ytterligere opp om redaktørinstituttet ved å la mer av lovgivningen knyttes opp mot redaktørfunksjonen. Mindretallet gikk derfor inn for å etablere et objektivt eneansvar for redaktører – slik at det utelukkende er redaktøren som kan holdes strafferettslig ansvarlig der et redaktørstyrt massemedium publiserer ulovlig materiale.

Flertallet i utvalget gikk heller ikke inn for formelle begrensninger i adgangen til å anvende foretaksstraff mot medievirksomheter, og viste til at Høyesteretts praksis viser at foretaksstraff ikke har blitt brukt der Grunnloven § 100 og hensynet til ytringsfriheten taler imot. Mindretallet ønsket derimot en formell begrensning i adgangen til å anvende foretaksstraff mot redaktørstyrte medier.

Utvalget var imidlertid samlet om å ikke gå inn for særbestemmelser om medienes ansvar for brukergenerert innhold. Det ble vist til at ansvarsforholdene i praksis vil være klare i redaktørstyrte medier, og at det er pressens og redaktørens oppgave å utvikle retningslinjer for brukergenerert innhold og å fjerne ulovlig innhold.

Utvalget foreslo videre enkelte mindre endringer i reglene om medienes sivilrettslige ansvar, jf. skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a. Utvalget foreslo også at reglene om ansvar for tekniske medvirkere i straffeloven § 267 andre ledd og skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd ble gitt en sammenfallende utforming.

Utvalget gikk videre inn for en viss utvidelse av rekkevidden til reglene om kildevern og viste til at det ikke bør være avgjørende at virksomheten er organisert som et tradisjonelt massemedium.³²

Flertallet gikk med andre ord i liten grad inn for særregler/-ordninger for de redaktørstyrte mediene, og konkluderte derfor med at det heller ikke var grunnlag for å samle særregler i en egen medieansvarslov. Flertallet mente dessuten at en egen medieansvarslov ville være prinsipielt uheldig, og viste til at ytringsfriheten og rettighetene som følger av Grunnloven § 100 tilkommer enhver. Mindretallet, som altså i større grad gikk inn for særregler, tok til orde for å etablere en egen medieansvarslov. Mindretallet viste blant annet til at selv om alle medieformer på hver sin måte har verdi for både individ og samfunn, har ikke alle medievirksomheter den samme betydningen for den allmenne informasjonsformidlingen og samfunnsdebatten.

Når det gjelder spørsmålet om personvern i møte med media, gikk utvalget ikke inn for å etablere et medieombud eller lignende, med henvisning til at pressens selvdømmeordning fungerer godt. Derimot så utvalget behov for å styrke den enkeltes beskyttelse innenfor

³² Jf. at kildevernreglene i dag er mediespesifikke og knyttet til ”redaktøren av et trykt skrift”, ”kringkastingssjef” osv.

sosiale medier og andre medier uten en sentral redaktørfunksjon. Utvalget trakk her særlig fram informasjons- og hjelpetjenesten *slettmeg.no* som eksempel på et lavterskeltilbud som kan bidra til å løse konflikter gjennom dialog.

Utvalget foreslo også at Datatilsynet får utvidet myndighet til å behandle personvernspørsmål utenfor de redaktørstyrte mediene, i praksis ved å oppheve unntaket for behandling av personopplysninger med et "*opinionsdannende formål*" i personopplysningsloven § 7.

For å styrke den enkeltes personvern foreslo utvalget også at skyldkravet ved overtredelse av straffelovens bestemmelse om vern av privatlivets fred blir justert fra forsett til uaktsomhet.

3.8.3 Høringen

Kulturdepartementet sendte Medieansvarsutvalgets utredning på høring 28. juni 2011, med høringsfrist 1 januar 2012.³³ Høringen viste kraftig motstand fra mediebransjen mot flertallets forslag.

Et stort antall sentrale høringsinstanser mente også at utvalget ikke hadde levert i henhold til mandatet og at utredningen for øvrig led av betydelige mangler. Kritikken gikk særlig på utvalgets behandling av redaktøransvar og kildevern/anonymitetsrett. Norsk Redaktørforening, som mange av de øvrige høringsinstansene henviste til, mente at "... *utredningen er på sentrale områder preget av grove feil og misforståelser, noe som sterkt reduserer verdien av innstillingen som grunnlag for debatt og beslutninger*".

Hovedinnvendingen fra bransjeorganisasjonene på medieområdet, og andre sentrale aktører, var likevel at utvalgsflertallet i for stor grad hadde sett bort fra de redaktørstyrte journalistiske massemedienes særlige demokratiske funksjon og det grunnleggende skillet mellom redaktørstyrte og andre medier.

Norsk Presseforbund uttalte om dette:

"Vi er [...] både overrasket og uroet over at utvalgets flertall ikke skiller mellom journalistiske medier og sosiale medier, og at man ikke synes å se den fundamentale forskjellen. Sosiale medier kan i høyden bli medspillere og et supplement til de profesjonelle medier. Sosiale medier har ingen yrkesmessige forpliktelser. Det skulle være tilstrekkelig å vise til det baluba det ble da noen bloggere ville lage en "bloggplakat", en slags Vær Varsomplakat for bloggere. Det ville man ha seg frabedt."

Tilsvarende kommenterte *Norsk Redaktørforening*:

"Utvalgsflertallet har dessuten oversett den særlige plass de redigerte og redaktørstyrte medier har i et moderne demokrati, med oppgaver som produksjon og distribusjon av samfunnsinformasjon, samfunnskritikk og debatt. Mens utvalgsflertallet har vært nærmest frenetisk opptatt av å sidestille de redaktørstyrte medier med sosiale medier, er mediernes samfunnsfunksjon og funksjon som watchdog trukket fram i en rekke andre sammenhenger som særlig viktig. Det gjelder ikke bare i tidligere norske utredninger og i norsk

³³ Høringsfristen var opprinnelig 31. oktober 2011, men ble utsatt på bakgrunn av angrepene på regjeringskvartalet og Utøya.

rettspraksis, men også i dokumenter fra Europarådet og i rettsavgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg. Norge (og Island) er per i dag det eneste nordiske land hvor mediernes frihet og ansvar ikke har fått sin egen lovgivning."

Det manglende prinsipielle skillet mellom redaktørstyrte og andre medier var også *Norsk Journalistlags* hovedinnvending mot utredningen:

"Norsk Journalistlags hovedinnvending mot flertallets forslag er den manglende forståelsen av journalistikkens betydning i samfunnet og våre medlemmers profesjonsfaglige ståsted – også i fremtiden. NJ vil advare mot forestillingen om at de sosiale medier kan erstatte den rolle de redaksjonelle medier har når det gjelder informasjon og samfunnsdebatt. De sosiale mediene er kommunikasjonskanaler, ikke profesjonell journalistikk."

Med henvisning til blant annet Ytringsfrihetskommisjonens utredning, jf. ovenfor i punkt 3.4, rettspraksis fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) mv, konkluderte NJ med at "... *et skille i lovgivningen mellom de massemediene som er omfattet av mediefridomslova og andre medier nettopp fra et rettspolitisk perspektiv er nødvendig*".

Tilsvarende kritikk ble fremmet av andre sentrale høringsinstanser, inkludert *Fagpressen* *Mediebedriftenes Landsforening*, *NRK* og *TV2*.

3.8.4 Oppfølging av forslagene

I Prop. 47 L (2011-2012) foreslo Justis- og politidepartementet, en endring av personopplysningsloven § 7, som regulerer forholdet mellom personvernet og ytringsfriheten. Endringen var i tråd med Medieansvarsutvalgets forslag. Før endringen begrenset bestemmelsen personopplysningslovens anvendelsesområde for "*behandling av personopplysninger utelukkende for kunstneriske, litterære eller journalistiske, herunder opinionsdannende, formål*". Endringen innebar at begrepet "opinionsdannende" ble tatt ut av lovteksten. Formålet var å klargjøre rekkevidden av bestemmelsen, ikke å begrense kretsen av behandlingsansvarlige til den profesjonelle pressen. Det ble likevel uttalt at begrepets "*primære nedslagsfelt vil være redaksjonelt stoff som publiseres under et redaktøransvar*".³⁴ Justisdepartementet begrunnet forslaget med at begrepet "opinionsdannende" i praksis synes å være forstått som et selvstendig vilkår, selv om dette ikke var intensjonen da lovteksten ble utformet. Bestemmelsen ble endret ved lov 20. april 2012 nr. 18. Når det gjelder behandling av personopplysninger for journalistiske formål innebærer forslaget til ny personopplysningslov § 3, jf. Prop. 56 LS (2017-2018), i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Medieansvarsutvalgets forslag knyttet til personvern ble kort omtalt i Meld. St. 11 (2012-2013) *Personvern – utsikter og utfordringer*. Regjeringen (Stoltenberg II) viste i meldingen særlig til at Medieansvarsutvalget så behov for "*eit lågterskeltilbod som kan bidra til å løyse usemjer innanfor sosiale medium og andre medium utan ein sentral redaktørfunksjon*". Meldingen redegjorde for at *slettmeg.no*, som så langt hadde vært

³⁴ Prop. 47 L (2011-2012) punkt 9, merknader til § 7.

drevet på prosjektbasis av Datatilsynet, ville bli videreført som en permanent tjeneste driftet av NorSIS. Det ble vist til at:

"Tenesta er eit døme på eit sær sars vellukka lågterskeltilbod som har gitt verdfull hjelp utan å vurdere om ytringar er rette eller galne, lovlege eller ulovlege."³⁵

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 ble utredningen omtalt slik:

"På bakgrunn av høringen har Regjeringen konkludert med at det ikke er ønskelig å etablere noe medieombud eller lignende, jf. at et samlet utvalg og et overveldende flertall av høringsinstansene gikk imot dette. Regjeringen har også konkludert med at det fremdeles er behov for særregler om plassering av ansvar i redigerte (redaktørstyrte) massemedier. Det strafferettslige redaktøransvaret bør derfor opprettholdes, men i større grad enn i dag gjøres medieavhengig. På bakgrunn av dette vil Kulturdepartementet utrede nærmere innholdet i særregler om ansvars plassering i de redigerte, meningsbærende massemediene. Departementet planlegger å legge fram en sak for Stortinget om dette i løpet av 2013."³⁶

Ut over dette er Medieansvarsutvalgets vurderinger og forslag ikke blitt fulgt opp.

³⁵ Meld. St. 11 (2012-2013) punkt 2.3.

³⁶ Prop. 1 S (2013-2014) punkt 2.3.

DEL II

4 Gjeldende rett

4.1 Innledning

I dette punktet gjennomgår departementet de viktigste rettsreglene som gjelder ytringer i norsk rett. Departementet tar utgangspunkt i kravene som følger av vernet av ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Både tolkning og håndheving av rettsregler om ytringer må skje på bakgrunn av de prinsippene som kan utledes av disse rettskildene, se punkt 4.2 og 4.3.

Ved siden av å klarlegge rettsreglenes materielle innhold, er det et hovedanliggende i dette kapittelet å redegjøre for reglenes virkeområde. Når det gjelder særreglene knyttet til ytringer framsatt gjennom redaktørstyrte journalistiske medier,³⁷ kompliseres spørsmålet av at lovgivningen i dag ikke bruker en ensartet terminologi.³⁸ Reglene må derfor tolkes for å klarlegge forståelsen av sentrale begreper som for eksempel "medium", "massemedium", "trykt skrift", "periodisk" og "journalistisk produksjon".

Departementet behandler først de generelle ansvarsreglene. Dette er lovregler som definerer grensene for ytringsfriheten og som regulerer hvem som kan holdes straffe- eller erstatningsrettslig ansvarlig når disse grensene overskrides. Hovedregelen i norsk rett er at enhver som har framsatt en ulovlig ytring, og som subjektivt kan klandres for det, kan holdes erstatnings- eller straffansvarlig for ytringens innhold. Utgangspunktet er at de samme reglene for plassering av erstatnings- eller straffansvar gjelder uavhengig av om en ytring framsettes gjennom redaksjonelle massemedier eller gjennom andre kanaler eller fora. Dette omtales gjerne som det "naturlige ansvarssystemet". De generelle reglene om straffansvar for ytringer gjennomgås i punkt 4.4, mens reglene om erstatningsansvar gjennomgås i punkt 4.5.

Fra de generelle reglene gjelder det en rekke unntaksbestemmelser som i hovedsak er knyttet til ytringer framsatt i redaktørstyrte journalistiske medier. Disse særreglene er nært knyttet til redaktørrollen. Før departementet går nærmere inn på de konkrete unntaks- og særreglene, redegjøres det derfor kort for selve redaktørfunksjonen og hvordan denne er forankret i gjeldende lovverk, se punkt 4.6.

Deretter drøftes reglene om redaksjonell uavhengighet, som gir redaktøren suveren myndighet til å ta redaksjonelle beslutninger om hva som skal publiseres i mediet. Det er denne uavhengige beslutningsmyndigheten som gir grunnlag for regler som skjerper redaktørens rettslige ansvar for innholdet, se punkt 4.7.

Unntakene fra de alminnelige ansvarsreglene behandles så i punkt 4.8-4.11.

³⁷ Se punkt 7.1.4 om begrepsbruken i notatet.

³⁸ For eksempel skal man med begrepet "trykt skrift" i straffeloven § 269 forstå *periodiske* trykte skrifter, mens forpliktelsene knyttet til "trykkingen av et skrift" i § 270 ikke inneholder en tilsvarende begrensning.

For det første har vi lovregler som *skjerper* redaktørens straffe- og erstatningsrettslige ansvar i forhold til hva som følger av de alminnelige reglene. Det strafferettslige redaktøransvaret behandles i punkt 4.8, mens det skjerpede sivilrettslige erstatningsansvaret for privatlivskrenkelser i skadeserstatningsloven behandles i punkt 4.9. Med hensyn til erstatningsansvar for privatlivskrenkelser og ærekrenkelser gjelder det også en særregel i skadeserstatningsloven som skjerper ansvaret for eier eller utgiver av et massemedium, jf. punkt 4.10. Spørsmålet om bruk av foretaksstraff mot mediebedrifter gjennomgås også i denne forbindelse.

For det andre har vi regler i straffeloven og skadeserstatningsloven som gir *fritak* for straffe- og erstatningsansvar for såkalte tekniske medvirkere til rettsstridige ytringer som er publisert i de redaktørstyrte journalistiske mediene. Beslektet med disse reglene, er ehandelslovens³⁹ regler om ansvarsfrihet for informasjonssamfunnstjenester. Disse reglene har særlig relevans for spørsmålet om straffe- og erstatningsansvar for brukergenerert innhold som er publisert i mediet. Departementet gjennomgår ansvarsfritakene samlet i punkt 4.11, mens det særlige spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier behandles mer i detalj i punkt 4.12.

Kildevernreglene er også nært knyttet til ansvarsreglene. Reglene har en samfunnsmessig begrunnelse i det å tilrettelegge for at mest mulig ytringer og informasjon kan komme fram. Samtidig begrenser reglene muligheten til å håndheve regler om så vel straffe- og erstatningsansvar i praksis. Som nevnt i punkt 2, har kildevernreglene et virkeområde som er videre enn de redaktørstyrte journalistiske mediene, og må blant annet sees i sammenheng med øvrige bevisregler i straffeprosessloven og tvisteloven. Behovet for og forslag til endringer i disse reglene vil bli gjenstand for en egen høring av Justis- og beredskapsdepartementet som ledd i en samlet oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak, jf. punkt 2. Det er likevel nødvendig å redegjøre kort for kildevernreglene også i dette høringsnotatet i lys av forslaget om å gi en bestemmelse om taushetsplikt for redaktører og journalister som omfattes av den nye medieansvarsloven. Kildevernet og tilgrensede regler gjennomgås derfor helt kort i punkt 4.13.

Endelig har vi regler i både straffeloven og kringkastingsloven som gir rett for en som opplever seg krenket eller misforstått til å imøtegå feilaktige ytringer som blir framsatt gjennom mediene. Dette er regler som er nært forbundet med ansvarsreglene ettersom de kan bidra til å forhindre rettslige prosesser om straffe- og erstatningsansvar, se punkt 4.14.

I det følgende går departementet også inn i bransjeregulering og -avtaler i noe større grad enn det som er vanlig i en gjennomgang av gjeldende rett. Dels skyldes dette at en del av gjeldende lovregler, og departementets forslag senere i høringsnotatet, i praksis innebærer en lovfesting av etablerte presseetiske prinsipper. Dels skyldes det at hensynet til pressens samfunnsrolle og uavhengighet kan tilsi større grad av selvregulering eller samregulering enn i andre sektorer.

³⁹ Lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester.

4.2 Grunnloven § 100

De grunnleggende rammene for ytringsfriheten i norsk rett er nedfelt i Grunnloven § 100, som ble vedtatt i 2004 etter en omfattende utredningsprosess. I motsetning til tidligere grunnlovsværn av ytringsfriheten er bestemmelsen i utgangspunktet plattformnøytral og omfatter alle sider ved ytringsfriheten, inkludert:

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

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

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

Sjette ledd er også særlig relevant i denne sammenhengen fordi det innebærer en grunnlovfesting av statens overordnede ansvar for et velfungerende offentlig rom:

"Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom."⁴⁰

Innrettingen av systemet for plassering av strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar for innholdet som publiseres gjennom mediene, er en sentral del av myndighetenes ansvar og oppfyllelsen av infrastrukturkravet, jf. Ytringsfrihetskommisjonen vurderinger:

"Tilrettelegging kan skje gjennom reguleringer og støtteordninger og direkte initiativer av forskjellig slag. Et viktig element i denne tilrettelegging er altså institusjonaliseringen av kanalvokterenes eller redaktørens reelle og formelle ansvar, ..." ⁴¹

⁴⁰ St.meld. nr. 26 (2003–2004), sammendraget, s. 11.

⁴¹ NOU 1999:27 punkt 4.2.4.

Grunnloven beskytter flere aspekter ved ytringsfriheten enn det som i dag med noenlunde sikkerhet kan utledes av EMK artikkel 10 eller andre internasjonale forpliktelser, jf. nedenfor. Dette er særlig klart når det gjelder offentlighetsprinsippet.⁴²

4.3 Folkerettslige forpliktelser knyttet til ytringer

4.3.1 Innledning

Ytringsfriheten er vernet i EMK artikkel 10 og tilsvarende bestemmelse i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Begge konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven⁴³ § 2. Ved motstrid skal de også gå foran, jf. loven § 3. Bestemmelsene i EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 inneholder noenlunde tilsvarende forpliktelser. I norsk rett er det EMK artikkel 10 som har hatt størst innflytelse på rettstilstanden, og som departementet derfor vil konsentrere seg om i det følgende.

Lovbestemmelser om ansvar for ytringer mv. må tolkes i lys av de forpliktelsene som Menneskerettsdomstolen har utledet av EMK artikkel 10. Høyesterett har slått fast at det må foreligge praksis av en viss omfang eller klarhet, og helst en storkammer- eller plenumsavgjørelse som viser at EMDs rettsoppfatning er fast og etablert, for at praksis fra EMD skal gi grunnlag for å sette norsk rett til side.⁴⁴ Særlig gjelder dette når domstolens praksis bygger på en utvidende tolkning av konvensjonen eller går lenger enn tidligere praksis.

Hensynet til ytringsfriheten kan komme i konflikt med både private og offentlige interesser. Der spørsmålet om mediernes ansvar for ytringer har kommet opp i norsk rettspraksis, er det som oftest hensynet til privatliv og vernet om enkeltindividets rettigheter ("rights of others") som har stått i konflikt med hensynet til ytringsfriheten. EMK artikkel 8 beskytter retten til privatliv, herunder æren og omdømmet. De interessene som beskyttes av henholdsvis artikkel 8 og artikkel 10 er likeverdige og nyter altså den samme beskyttelsen under konvensjonen.

I neste avsnitt redegjør departementet for overordnede prinsipper knyttet til EMK artikkel 10, med hovedfokus på ytringer fremmet gjennom mediene. Departementet kommer tilbake til enkeltheter i dette vernet under de ulike rettsreglene som gjennomgås, der det er naturlig. Deretter vil departementet redegjøre kort for EMK artikkel 8. Til slutt vil departementet ta for seg noen av de mest aktuelle rekommandasjonene fra Europarådet som er knyttet til nye medier og som har betydning for spørsmålet om medlemslandenes regulering av rettslig ansvar for innhold i mediene.

⁴² Retten til innsyn i offentlige dokumenter er ikke en selvstendig rettighet under EMK artikkel 10. EMD har gjennom sin praksis likevel slått fast at artikkel 10 gir myndighetene en viss positiv forpliktelse til å gi innsyn i materiale til presse, organisasjoner og andre som opptrer som "social watchdogs" (for eksempel forskere, forfattere, bloggere og brukere av sosiale medier), i saker som har legitim allmenn interesse, jf. EMDs storkammeravgjørelse 8. november 2016 Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn (EMD-2011-18030).

⁴³ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

⁴⁴ Rt-2015-1467 (Legevaktsaken) avsnitt 100.

4.3.2 EMK artikkel 10 – særlig om mediernes beskyttelse

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

I bestemmelsen ligger det både en negativ forpliktelse til å ikke gripe inn i ytringsfriheten, og en positiv forpliktelse til å tilrettelegge og sikre borgernes ytringsfrihet, jf. også "infrastrukturkravet" i Grunnloven § 100 som er gjennomgått ovenfor i punkt 4.2.

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

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

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

Mediene nyter under EMK artikkel 10 et særlig vern som går lenger enn det vernet som er innrømmet enkeltindivider. Dette har sammenheng med mediernes særlige rolle og funksjon i demokratiet som "offentlige vaktbikkjer" ("public watchdog").⁴⁵ Mediernes oppgave og plikt til å formidle informasjon om myndighetsaktiviteter og andre forhold av offentlig interesse korresponderer med en tilsvarende rett for publikum til å få slik informasjon.⁴⁶ I mange saker kan det innebære at mediene går fri for ansvar selv om det er publisert innhold som isolert sett er ulovlige ytringer. Det særlige vernet mediene er innrømmet, kan imidlertid svekkes dersom journalister ikke handler i god tro og i samsvar med journalistiske normer og prinsipper.⁴⁷

⁴⁵ Jersild mot Danmark (EMD-1989-15890) avsnitt 31.

⁴⁶ The Sunday Times mot Storbritannia (EMD-1974-6538) avsnitt 65.

⁴⁷ Rt-2015-746 avsnitt 61-63 med videre henvisning til EMD-praksis.

Mediene nyter også andre privilegier under EMK artikkel 10, knyttet til for eksempel kildevern, jf. blant annet EMDs dom 27. mars 1996 *Goodwin mot Storbritannia* (EMD-1990-17488) avsnitt 39:

"Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom, as is reflected in the laws and the professional codes of conduct in a number of Contracting States and is affirmed in several international instruments on journalistic freedoms [...]. Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected."

I lys av den teknologiske utviklingen, har EMD behandlet flere saker og utviklet sin praksis knyttet til ansvar for ytringer i elektroniske medier. EMD har i denne forbindelse understreket den særlige betydningen nettet har for den offentlige debatten på grunn av sitt høye potensiale for brukermedvirkning.⁴⁸ Samtidig innebærer nyhets- og aktualitetsformidling på nettet også en større risiko for krenkelser av andre rettigheter. I EMDs storkammeravgjørelse 16. juni 2015 *Delfi AS mot Estland* (EMD-2009-64569), som omhandlet ansvar for brukerskapt innhold på en nyhetsportal, uttalte domstolen i avsnitt 133:

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

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

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

Staten på sin side må legge til rette for at ytringsfriheten har de samme vilkårene i elektroniske medier som i de tradisjonelle mediene. I EMDs dom 5. mai 2011 *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel mot Ukraina* slo domstolen for første gang fast at artikkel 10 pålegger statene en positiv forpliktelse til å sørge for regulering som sikrer en effektiv beskyttelse av ytringsfriheten på nettet.⁴⁹

4.3.3 EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 verner i likhet med Grunnloven § 102 om privatlivets fred. Bestemmelsen slår i nr. 1 fast at "*enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse*". EMD har gjennom sin praksis i liten grad skilt de ulike rettighetene som

⁴⁸ Ahmet Yildirim mot Tyrkia (EMD-2010-3111) avsnitt 48.

⁴⁹ Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel mot Ukraina (EMD-2005-33014) avsnitt 60-68.

vernes av artikkel 8 fra hverandre. Langt på vei kan også retten til privatliv og retten til korrespondanse gli over i hverandre. EMD har slått fast at den enkeltes ære og omdømme er vernet etter bestemmelsen som en del av retten til privatliv.⁵⁰

Artikkel 8 nr. 2 åpner for at inngrep kan rettferdiggjøres dersom det har hjemmel i lov og er nødvendig for å oppfylle ett eller flere legitime formål. Disse formålene tilsvarer hovedsakelig de formålene som også kan gi grunnlag for å begrense ytringsfriheten, jf. ovenfor. Lovkravet i artikkel 8 samsvarer også med de kravene som følger av lovkravet i artikkel 10. Nødvendighetskravet innebærer et krav om forholdsmessighet. Borgernes forventning om å kunne leve sine liv uten innblanding må her veies imot hensyn som kan begrunne inngrepet, for eksempel andres rett til informasjon.

EMD har slått fast at artikkel 8 og artikkel 10 er likeverdige rettigheter, og utfallet av en klagesak skal i prinsippet ikke variere avhengig av hvilken bestemmelse klagen er reist under. Statens skjønnsmargin er således i utgangspunktet den samme i begge tilfeller.⁵¹

4.3.4 Rekommandasjoner fra Europarådet knyttet til nye medier

Europarådets ministerkomite og den parlamentariske forsamling har vedtatt en rekke resolusjoner og rekommandasjoner som gir anbefalinger til medlemsstatene på medieområdet. Disse er ikke rettslig bindende for Norge, men er veiledende normer for medlemsstatene og kan ha stor betydning for standardsetting. Også EMD vektlegger rekommandasjonene på medieområdet i sin utvikling av praksis rundt EMK artikkel 10.

Det er særlig to rekommandasjoner fra ministerkomiteen som er av interesse i vår sammenheng; den første handler om en ny forståelse av media ("A new notion of media"), vedtatt i 2011⁵² og den andre om plattformenes rolle og ansvar ("Roles and responsibilities of internet intermediaries"), vedtatt i mars i år.⁵³

Rekommandasjonen "A new notion of media" er et forsøk på veilede medlemsstatene i utfordringer som har oppstått som følge av utviklingen av medieteknologi. Rekommandasjonen vektlegger mediens betydning for demokratiet og slår fast at endringene i medielandskapet gjør det nødvendig for medlemsstatene å evaluere gjeldende mediepolitikk og -regulering, basert på EMDs standardsetting.

Rekommandasjonen slår fast at "*all actors - whether new or traditional - who operate within the media ecosystem should be offered a policy framework which guarantees an appropriate level of protection and provides a clear indication of their duties and responsibilities in line with Council of Europe standards*".⁵⁴

⁵⁰ Pfeifer mot Østerrike (EMD-2003-12556) avsnitt 35.

⁵¹ Von Hannover mot Tyskland (No 2), (EMD-2008-40660 og 2008-60641) avsnitt 106.

⁵² Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media, vedtatt 21. september 2011.

⁵³ Recommendation CM/Rec (2018)2 on the roles and responsibilities of internet intermediaries, vedtatt 7. mars 2018.

⁵⁴ Ibid avsnitt 7.

Rekommandasjonen anbefaler medlemsstatene å legge til grunn en ny og bred tilnærming og forståelse av mediebegrepet. I et vedlegg til rekommandasjonen er det gitt veiledende kriterier for medlemsstatene for hvordan mediene kan identifiseres. Blant annet er det beskrevet ulike kjennetegn for hva det innebærer å utøve redaksjonell kontroll.⁵⁵

Medlemsstatene anbefales videre å legge til grunn en "passende og differensiert" regulatorisk tilnærming, avhengig av hvilken funksjon mediet har: "... *the response should be graduated and differentiated according to the part that media services play in content production and dissemination processes*".⁵⁶

I saken Delfi mot Estland, nærmere omtalt i punkt 4.12.4, ga domstolen med henvisning til denne rekommandasjonen sin tilslutning til at ulike rettsregler kan komme til anvendelse på henholdsvis tradisjonelle massemedier (presse og kringkasting) og nye nettmedier som formidler brukergenerert innhold:

"The Court sees no reason to call into question the above distinction made by the Supreme Court. On the contrary, the starting-point of the Supreme Court's reflections, that is, the recognition of differences between a portal operator and a traditional publisher, is in line with the international instruments in this field, which manifest a certain development in favour of distinguishing between the legal principles regulating the activities of the traditional print and audiovisual media on the one hand and Internet-based media operations on the other. In the recent Recommendation of the Committee of Ministers to the member States of the Council of Europe on a new notion of media, this is termed a "differentiated and graduated approach [that] requires that each actor whose services are identified as media or as an intermediary or auxiliary activity benefit from both the appropriate form (differentiated) and the appropriate level (graduated) of protection and that responsibility also be delimited in conformity with Article 10 of the European Convention on Human Rights and other relevant standards developed by the Council of Europe" (see § 7 of the Appendix to Recommendation CM/Rec(2011)7, quoted in paragraph 46 above). **Therefore, the Court considers that because of the particular nature of the Internet, the "duties and responsibilities" that are to be conferred on an Internet news portal for the purposes of Article 10 may differ to some degree from those of a traditional publisher, as regards third-party content**" (avsnitt 112 og 113, departementets utheving)

Den andre og nylig vedtatte rekommandasjonen om plattformenes rolle og ansvar gir retningslinjer til medlemslandene om hvordan menneskerettighetene og grunnleggende rettsstatsgarantier skal beskyttes og fremmes ved regulering av denne type tjenester. Samtidig gis det anbefalinger til plattformtilbydere om hvordan de selv kan ivareta brukernes ytringsfrihet, personvern og andre fundamentale rettigheter. Blant annet gir retningslinjene veiledning knyttet til åpenhet og transparens om brukervilkår, moderering av innhold, bruk av persondata og klagemuligheter.

Retningslinjene gjelder for hele den mangfoldige gruppen av tjenestetilbydere som tilrettelegger for interaksjon mellom brukere og virksomheter på nettet, og som deler enkelte felles karakteristikk. I fortalen punkt 4 og 5 gis det en nærmere forklaring hvilke tjenester det her er snakk om:

⁵⁵ Ibid avsnitt 29-36.

⁵⁶ Ibid avsnitt 7.

"A wide, diverse and rapidly evolving range of actors, commonly referred to as internet intermediaries, facilitate interactions on the internet between natural persons and between natural and legal persons by offering and performing a variety of functions and services. Some connect users to the internet, enable the processing of information and data, or host web-based services, including for user-generated content. Others aggregate information and enable searches, and give access to, host and index content and services designed and/or operated by third parties. Some facilitate the sale of goods and services, including audio-visual services, and enable other commercial transactions, including payments."

Typiske eksempler vil være sosiale medier som muliggjør publisering og deling av brukerskapt innhold, men også nyhetsaggregatorer, søkemotorer, og rene overføringstjenester vil omfattes. I fortalen er det pekt på at mange av disse tjenestene utfører parallelle funksjoner, og at de selekterer og rangerer innhold på en måte som gjør at de får kontroll over hvilket innhold brukerne får tilgang til på samme måte som tradisjonelle medier.⁵⁷ Det er også vist til at de redaksjonelle mediene kan utøve mellommannfunksjoner. Retningslinjene vil da gjelde for disse, uten at det påvirker de rettslige rammeverkene som gjelder den redaksjonelle delen av deres virksomhet:

"Intermediary services may also be offered by traditional media, for instance when space for user-generated content is offered on their platforms. The regulatory framework governing the intermediary function is without prejudice to the frameworks that are applicable to the other functions offered by the same entity."⁵⁸

Anbefalingene til medlemslandene omhandler som nevnt spørsmål knyttet til yttringsfrihet, personvern og ivaretagelse av grunnleggende rettsstatsgarantier. Særlig relevant i vår sammenheng er retningslinjene om adgangen til å ilegge tjenestetilbyderne ansvar for ulovlig innhold som er publisert av brukere på deres plattformer. Om dette er det særlig gitt veiledning i punkt 1.3.5, 1.3.6 og 1.3.7:

"State authorities should not directly or indirectly impose a general obligation on intermediaries to monitor content which they merely give access to, or which they transmit or store, be it by automated means or not. When addressing any request to internet intermediaries or promoting, alone or with other states or international organisations, co-regulatory approaches by internet intermediaries, state authorities should avoid any action that may lead to general content monitoring. All co-regulatory approaches must comply with rule of law and transparency safeguards.

State authorities should ensure that the sanctions they impose on intermediaries for non-compliance with regulatory frameworks are proportionate as disproportionate sanctions are likely to lead to restriction of lawful content and to have a chilling effect on the right to freedom of expression.

States should ensure, in law and in practice, that intermediaries are not held liable for third-party content which they merely give access to or which they transmit or store. State authorities may hold intermediaries co-responsible with respect to content that they store if they do not act expeditiously to restrict access to content or services as soon as they become aware of their illegal nature, including through notice-based procedures. State authorities should ensure that notice-based procedures are not designed in a manner that incentivises

⁵⁷ Fortalen punkt 4 og 5.

⁵⁸ Fortalen punkt 5.

the take-down of legal content, for example due to inappropriately short timeframes. Notices should contain sufficient information for intermediaries to take appropriate measures. Notices submitted by States should be based on their own assessment of the illegality of the notified content, in accordance with international standards. Content restrictions should provide for notice of such restriction being given to the content producer/issuer as early as possible, unless this interferes with ongoing law-enforcement activities. Information should also be made available to users seeking access to the content, in accordance with applicable data protection laws."

Europarådets anbefaling er således at medlemslandene ikke gjennom lovgivning ilegger plattformene generelle overvåkingsforpliktelser. Medlemslandene bør heller ikke etablere reguleringsregimer som innebærer at plattformene ilegges ansvar for ulovlig innhold som er lagret på deres plattformer. Plattformene kan likevel ilegges ansvar dersom de unnlater å fjerne det ulovlige innholdet uten ugrunnet opphold etter å ha blitt gjort oppmerksom på det, for eksempel gjennom varslingsystemer.

4.4 Straffansvar for ytringer

4.4.1 Hovedmannens ansvar

Det alminnelige prinsippet i norsk rett er at enhver som har framsatt en ytring som rammes av gjerningsbeskrivelsen i et straffebed, og har utvist tilstrekkelig skyld, kan holdes strafferettslig ansvarlig for ytringens innhold.

Straffelovgivningen legger ansvaret for en ulovlig ytring hos "*den som*" på ulike måter fremmer eller formidler en ytring. Avhengig av hvordan det enkelte straffebedet må tolkes, kan dette ramme både den personen som faktisk uttaler den ulovlige ytringen – den originære ytreren – eller en annen person som formidler eller fremmer ytringen, for eksempel en journalist eller redaktør. I tillegg kommer straffansvaret for medvirkning, jf. straffeloven § 15, se nærmere i neste punkt.

Om en person kan holdes straffansvarlig i en konkret sak beror blant annet på om de objektive vilkårene for straff er oppfylt, det vil si om de faktiske forholdene som retten finner bevist dekkes av gjerningsbeskrivelsen i straffebedet. Både den alminnelige rettsstridsreservasjonen⁵⁹ og EMK artikkel 10 kan i noen sammenhenger tilsi en innskrenkende fortolkning av straffebed som rammer ulovlige ytringer. Videre må kravene til subjektiv skyld være oppfylt. Det alminnelige skyldkravet i straffeloven er forsett, jf. straffeloven § 21, men enkelte straffebestemmelser som omhandler ulovlige ytringer rammer også uaktsomhet eller grov uaktsomhet.

For enkelte av straffebedene som rammer ytringer er det en forutsetning for straff at ytringen er satt fram "offentlig". En handling som består i å framsette en ytring er offentlig når ytringen er framsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer, jf. straffeloven § 10 andre ledd. Det har i denne sammenheng ingen betydning

⁵⁹ Rettsstridsreservasjonen innebærer at et straffebed fortolkes innskrenkende fordi det etter ordlyden rammer handlinger som det fra lovgiverens side ikke var meningen å ramme med straff. Lovens formål og reelle hensyn tillegges således større vekt enn lovens ordlyd.

hvilken formidlingsform som benyttes eller om ytringen faktisk mottas av et større antall personer.

De fleste straffebud som omhandler ulovlige ytringer finnes i straffeloven, men også i spesiallovgivningen finnes det enkelte regler. I det følgende gis en kort oversikt over de mest praktiske straffebudene som rammer ulovlige ytringer.

- Oppfordring til en straffbar handling: Straffeloven § 183 rammer den som "*offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbare handlinger*". Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre år.
- Hatefulle ytringer: Straffeloven § 185 rammer den som offentlig setter fram en diskriminerende eller hatefull ytring. Grov uaktsomhet er tilstrekkelig for straff. Strafferammen er bot eller fengsel i tre år. Er ytringen ikke satt fram offentlig, men i nærvær av andre, er strafferammen bot eller fengsel i ett år. Det er gitt en egen definisjon av diskriminerende eller hatefull ytring; "*... true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale opprinnelse, b) religion eller livssyn, c) homofile orientering, eller d) nedsatte funksjonsevne.*" På bakgrunn av yttingsfriheten og lovforarbeidene har Høyesterett lagt til grunn at straffeloven § 185 kun rammer "kvalifisert krenkende" ytringer. Høyesterett har presisert at utsagn som "*oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser*" eller "*innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd*" vil kunne regnes som "kvalifisert krenkende".⁶⁰ Det samme vil kunne gjelde for ytringer som er "utelukkende sjikanøse".⁶¹
- Brudd på taushetsplikt: Straffeloven § 209 rammer den som røper opplysninger han har taushetsplikt om med hjemmel i lov, forskrift eller instruks for tjeneste i stat eller kommune, eller som utnytter slike opplysninger med forsett om å skaffe seg selv eller andre en uberettiget vinning. Strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år. Bestemmelsen rammer også grov uaktsomhet. Medvirkning er ikke straffbart. Grovt brudd på taushetsplikten straffes med fengsel inntil tre år, jf. § 210. I straffeloven § 211 er det gitt en særbestemmelse som gjelder for de yrkesgrupper som ikke har noen nærmere regulering av taushetsplikten i særlovgivningen. Det gjelder for eksempel advokater og prester i statskirken. Brudd på taushetsplikten for disse grupper straffes med bot eller fengsel inntil ett år. Avsløring av statshemmeligheter rammes for øvrig av straffeloven §§ 123 og 124.
- Grove voldsskildringer: Straffeloven § 236 første ledd rammer ulike former for formidling eller utbredelse av "*film, videogram eller lignende, der grove voldsskildringer på utilbørlig måte er brukt som underholdning*". Etter andre ledd straffes også den som "*gjør bruk av grove voldsskildringer ved offentlig fremvisning, herunder i fjernsynssending eller i formidling av slik sending her i riket*". Strafferammen er bot eller fengsel inntil 1 år. Bare "grove" voldsskildringer rammes av forbudet. Kravet om utilbørlig bruk og kriteriet "*underholdningsøyemed*" viser

⁶⁰ Se blant annet Rt-2002-1618 og Rt-2007-1807.

⁶¹ Rt-2012-536.

imidlertid at det legges avgjørende vekt på sammenhengen voldsskildringen fremtrer i og formålet med å bruke den, og ikke på dens grovhet i seg selv. Det er primært den spekulative utnyttelsen av interessen for vold som underholdning som rammes som *"utilbørlig bruk"*. Det gjelder unntak fra straffansvaret for tekniske medvirkere, jf. nedenfor i punkt 4.11.2.

- Trusler: Straffeloven § 263 rammer den som med *"ord eller handling truer med straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å framkalle alvorlig frykt"*. Strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år. Grove trusler straffes med fengsel inntil tre år, jf. straffeloven § 264. Ved avgjørelsen av om en trussel er grov, skal det blant annet legges vekt på om *"den er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatt funksjonsevne"*. Trusler mot offentlig tjenestemann eller person fra en særlig utsatt yrkesgruppe rammes av henholdsvis §§ 155 og 265.
- Hensynsløs atferd: Straffeloven § 266 rammer den som *"ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens fred"*. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.⁶²
- Krenkelse av privatlivets fred: Straffeloven § 267 rammer den som *"gjennom offentlig meddelelse krenker privatlivets fred"*. Strafferammen er bot eller fengsel inntil ett år. Departementet behandler bestemmelsen nærmere nedenfor i punkt 4.9 om erstatningsansvar for privatlivskrenkelser. Det gjelder et særskilt unntak fra straffansvaret for tekniske medvirkere, jf. nedenfor i punkt 4.11.2.
- Fremstilling av seksuelle overgrep mot barn mv: Straffeloven § 311 rammer den som blant annet utgir fremstilling som viser seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn. Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre år. Uaktsom overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder. Bestemmelsen rammer ikke *"fremstillinger som må anses forsvarlig ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål"*. Den rammer heller ikke film og videogram som Medietilsynet ved forhåndskontroll har godkjent til ervervsmessig fremvisning eller omsetning.
- Pornografi: Straffeloven § 317 rammer blant annet den som a) utgir, selger eller på annen måte søker å utbre pornografi og c) holder offentlig foredrag eller istandbringer offentlig forestilling eller utstilling med pornografisk innhold. Strafferammen er bot eller fengsel inntil tre år. Bestemmelsen definerer "pornografi" som *"kjønnslige skildringer som virker støtende eller på annen måte er egnet til menneskelig nedverdiggende og forrående"*. Det er gjort tilsvarende unntak som etter straffeloven § 311 hva gjelder kunstneriske fremstillinger mv. og film og videogram vurdert av Medietilsynet.

⁶² I Drammen tingretts dom av 24. mars 2017 (TRDAM-2017-38558) ble en person dømt etter denne bestemmelsen (og straffeloven §185) for sjikanøse og ytringer på en åpen Facebook-profil.

- Opphavsrettsinnngrep: Åndsverkloven⁶³ § 54 hjemler straff for en rekke overtredelser av åndsverkloven, herunder innngrep i opphavsmannens enerett til å framstille eksemplarer av verket eller gjøre verket tilgjengelig til allmennheten ved spredning, visning eller framføring, jf. åndsverkloven § 2. Også overtredelse av bestemmelsen om rett til eget bilde i § 45c er omfattet av straffansvaret. For de fleste overtredelser er uaktsomhet tilstrekkelig. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder. Er overtredelsen forsettlig, og foreligger det særlig skjerpene forhold, er straffen bøter eller fengsel inntil tre år.
- Referatforbud fra rettsmøte: Etter domstoloven⁶⁴ § 129 første ledd må ingen gjengi offentlig noe av forhandlingene i rettsmøte utenfor hovedforhandling, med unntak for saker om tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248. Tilsvarende gjelder for visse typer barne- og familiesaker etter domstoloven § 129 tredje ledd. Bestemmelsens annet ledd gir retten kompetanse til å helt eller delvis forby offentlig gjengivelse av forhandlingene i rettsmøte når retten frykter at offentlig gjengivelse av forhandlingene vil kunne ha skadelig virkning på opplysningen eller pådømmelsen av saken, eller når rettsmøtet holdes eller kan holdes for lukkede dører. Overtredelser kan straffes med bøter, jf. domstoloven § 199.
- Referatforbud fra rettsavgjørelse: Domstoloven § 130 gir retten hjemmel til å forby at en rettsavgjørelse gjengis offentlig i enkelte nærmere bestemte sammenhenger. Overtredelser kan straffes med bøter, jf. domstoloven § 199.
- Foto- og filmforbud i straffesaker: Domstoloven § 131 a setter forbud mot fotografering, filmopptak og opptak for film eller fjernsyn i straffesaker. Det er også straffbart å fotografere eller filme siktede eller domfelte på vei til og fra rettsmøtet eller mens han oppholder seg i rettsbygningen, dersom han ikke samtykker. Overtredelse av forbudet, eller offentliggjøring av foto eller film som er gjort i strid med forbudet, kan straffes med bot, jf. domstoloven § 198 tredje ledd. Dersom særlige grunner taler for det, kan retten under hovedforhandling gjøre unntak fra fotoforbudet når det ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandling av saken eller andre hensyn taler avgjørende imot det, jf. § 131 a andre ledd. Det er fastsatt nærmere regler i forskrift om saksbehandling etc.
- Grov overtredelse av diskrimineringsforbudet: Likestillings- og diskrimineringsloven⁶⁵ § 6 forbyr diskriminering på grunn av "*kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene*". Videre er det i § 13 gitt et forbud mot

⁶³ Lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. Åndsverkloven er foreslått endret, jf. Prop. 104 L (2016-2017), og er for tiden til behandling i Stortinget. I forslaget til straffebestemmelse i § 80 er de straffebelagte handlingene i gjeldende § 54 i hovedsakelig videreført. I forslaget er imidlertid skyldkravet om uaktsomhet tatt bort, slik at det kun er de forsettlige lovbruddene som skal kunne ilegges straff. Samtidig utvides den ordinære strafferammen til bøter eller fengsel inntil ett år. Videre er reguleringen av straff for grovt innngrep (gjeldende 54 tredje ledd om "særlig skjerpene forhold") foreslått skilt ut som en egen bestemmelse i § 81.

⁶⁴ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

⁶⁵ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.

trakassering og seksuell trakassering på grunn av tilsvarende forhold, et forbud som i første rekke er aktuell ved ytringer. Etter § 13 andre ledd skal man med trakassering forstå *"handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende"*. Terskelen for at en ytring rammes av trakasseringsforbudet er lavere enn straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. Bestemmelsen har imidlertid et snevrere virkeområde; i motsetning til straffeloven § 185, omfatter ikke trakasseringsforbudet offentlige ytringer om en gruppe som sådan. Forutsetningen er derfor at ytringen er rettet mot en eller flere konkrete enkeltpersoner. Grove overtredelser av diskrimineringsforbudet i § 6 og trakasseringsforbudet i § 13 på grunn av etnisitet, religion eller livssyn kan straffes, jf. § 39, men bare dersom de er begått av flere i fellesskap. Ved vurderingen av om en overtredelse er grov, skal det etter § 39 andre ledd særlig legges vekt på *"graden av utvist skyld, om overtredelsen er rasistisk motivert, om den har karakter av trakassering, om den innebærer en kroppskrenkelse eller alvorlig krenkelse av noens psykiske integritet, om den er egnet til å skape frykt og om den er begått mot en person som er under 18 år"*. Straffen er bot eller fengsel inntil tre år.

4.4.2 Straffbar medvirkning og forsøk

Ofte kan det være flere personer som er involvert i å formidle en straffbar ytring, men ikke alles handlinger fyller den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebedet fullt ut. Spørsmålet blir da om man likevel kan dømmes for medvirkning. Når det gjelder journalister og redaktører, kan det være noe uklart om deres deltakelse i en ytring som framsettes i et medium rammes direkte av gjerningsbeskrivelsen eller om de skal anses som medvirkere.

Straffeloven § 15 gir en generell regel om at medvirkning er straffbart med mindre noe annet er bestemt i det enkelte straffebedet. Bestemmelsen gjelder også spesiallovgivningen, slik at for eksempel medvirkning til opphavsrettsinngrep er straffbart, jf. åndsverkloven § 54.

Medvirkningsansvar er et selvstendig og likeverdig straffegrunnlag som kan inntre uavhengig av om hovedmannen kan straffes. Medvirkning kan bestå både i fysiske handlinger og i psykisk medvirkning som har styrket hovedmannens forsett.

Redaktøren for mediet der en straffbar ytring publiseres, kan altså i teorien være både hovedmann og medvirker, avhengig av hvor delaktig redaktøren er i utførelsen av den straffbare handlingen. Hva redaktøren klassifiseres som, har i utgangspunktet ingen betydning for spørsmålet om han eller hun kan straffes. Generelt er det imidlertid slik at hvilken rolle man har ved utførelsen av det straffbare forholdet, får betydning for selve straffutmålingen.

For enkelte grupper av tekniske medvirkere gjelder det særlige ansvarsfriketsregler som behandles særskilt i 4.11.2.

Et annet spørsmål er hva som skal til for å kunne straffe forsøk på en straffbar handling, med andre ord påbegynte straffbare forhold eller forhold under forberedelse, men som

ikke er fullbyrdet og dermed heller ikke fyller den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebedet. Straffeloven bestemmer i § 16 at "*den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt*". Selv om bestemmelsen i utgangspunktet dermed også gjelder straffebed som rammer ulovlige ytringer, kan det i praksis være vanskelig å tenke seg konkrete eksempler på straffbare forsøk her.

4.5 Erstatningsansvar for ulovlige ytringer

4.5.1 Alminnelige erstatningsrettslige prinsipper

Dersom det oppstår et økonomisk tap for den som rammes av en ulovlig ytring, kan ytreren holdes erstatningsansvarlig etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Det innebærer at ytreren må ha opptrådt uaktsomt og at det må foreligge årsakssammenheng mellom den skadevoldende ytringen og tapet som har oppstått. I praksis er det ikke så vanlig at en ytring medfører skade som kan måles i kroner og øre. Skadelidte vil derfor normalt heller søke oppreisningserstatning (erstatning for tort og svie) for å håndheve sine rettigheter. Slik erstatning for ikke-økonomisk tap kan imidlertid bare tilkjennes dersom det er hjemmel for det i lov. I det følgende gjennomgår departementet de særlige erstatningsgrunnlagene som finnes for ulovlige ytringer.

4.5.2 Privatlivskrenkelser, skadeserstatningsloven § 3-6

Skadeserstatningsloven § 3-6 gir grunnlag for å ilegge erstatningsansvar for "*den som har krenket privatlivets fred*", såfremt "*han har utvist uaktsomhet eller vilkårene for straff foreligger*".

Bestemmelsen må ses i sammenheng med straffebestemmelsen om krenkelse av privatlivets fred, jf. straffeloven § 267. Et vilkår for straff her er at krenkelsen har skjedd gjennom "offentlig meddelelse", jf. straffeloven § 10 og ovenfor i punkt 4.4.1, som typisk kan være publisering i et medium. Det er kun rettsstridige ytringer som rammes av straffeloven, det vil si at det må gjøres en totalvurdering av hvordan ytringen ble formidlet i lys av kontekst og situasjon, der hensynet til personvernet (EMK art 8) blir avveid mot ytringsfriheten (EMK art 10).⁶⁶ Kommer retten etter en avveining til at ytringen ikke er rettsstridig, kan det heller ikke idømmes erstatningsansvar.

Bestemmelsen hjemler også krav på oppreisningserstatning for skade av ikke-økonomisk art "*som retten finner rimelig*". Til illustrasjon viser departementet til Rt-2007-58 hvor et tidligere kjærestepar som var blitt kjent gjennom deltakelse i Big Brother ble tilkjent 160.000 kroner hver for en rekke oppslag i Se & Hør om kjærlighetslivet deres.

Uttrykket "den som" rammer først og fremst den som har framsatt krenkelsen, for eksempel en journalist som har skrevet en nyhetsartikkel. I hvilken utstrekning vilkåret omfatter også andre som har bidratt til privatlivskrenkelsen og som har opptrådt uaktsomt,

⁶⁶ Rt-2007-687 avsnitt 57 og 58.

beror på en tolkning av bestemmelsen. Dersom krenkelsen fyller vilkårene for straffbar overtredelse av straffeloven § 267, vil både den som regnes som hovedmann og den som fyller vilkårene for strafferettslig medvirkning være erstatningsansvarlig (fordi også medvirkningen fyller vilkårene for straff). Det er imidlertid gjort unntak for den som bare har bidratt med teknisk framstilling eller formidling av ytringen, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 annet ledd og straffeloven § 267 annet ledd, se nærmere nedenfor i punkt 4.11.3.

For en redaktør av et medium som omfattes av redaktøransvaret i straffeloven § 269, innebærer henvisningen til vilkårene for straff i skadeserstatningsloven § 3-6 at redaktøren har et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde for privatlivskrenkelser som publiseres i mediet, jf. bestemmelsen om redaktøransvar i straffeloven § 269, se mer nedenfor i punkt 4.8.

Det gjelder videre en særregel om identifikasjonsansvar for eier eller utgiver av et massemedium i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd, som behandles nedenfor i punkt 4.10.1.

4.5.3 Ærekrenkelser, skadeserstatningsloven § 3-6 a

Skadeserstatningsloven § 3-6 a gjelder krav på erstatning ved krenkelse av ære og omdømme. Tidligere framgikk erstatningsgrunnlaget av samme bestemmelse som privatlivskrenkelser, jf. skadeserstatningsloven § 3-6. I forbindelse med at ærekrenkelser ble avkriminalisert ved den nye straffeloven, ble det imidlertid gitt en ny bestemmelse i § 3-6 a, uten at man med det mente å endre tidligere rettstilstand.⁶⁷ Innholdsmessig ble de delene av skadeserstatningsloven § 3-6 som gjelder erstatning og oppreisning for ærekrenkelser, videreført. Det framgår av forarbeidene at formålet med bestemmelsen er å gi rettsanvenderne bedre veiledning enn det som fulgte av § 3-6, og at behovet for en oppdatert bestemmelse i første rekke er knyttet til den betydelige innflytelsen EMK og EMD-praksis har hatt på norsk rett på dette området.⁶⁸

For å utløse erstatningsansvar, må ytringen være egnet til å krenke en annens æresfølelse eller omdømme; det kreves ikke bevis for at en slik krenkelse rent faktisk har funnet sted.

Bestemmelsen rammer "*den som uaktsomt har satt fram en ytring*". I likhet med skadeserstatningsloven § 3-6 tar vilkåret i første rekke sikte på den originære ytrer. Hvorvidt en som har bidratt til at ytringen blir framsatt også rammes, beror på en tolkning av bestemmelsen. Også her gjelder det imidlertid unntak for tekniske medvirkere, jf. punkt 4.11.3. Som følge av at ærekrenkelser er avkriminalisert, kan erstatningsansvar på grunnlag av skadeserstatningsloven § 3-6 a ikke bygges på at "vilkårene for straff" er oppfylt, slik det følger av skadeserstatningsloven § 3-6. Dermed vil § 3-6 a kunne ramme en snevrere krets av forsettlig medvirkere enn § 3-6.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 16.13, merknader til § 3-6 a på s. 488-489.

⁶⁸ Ibid.

Erstatningsansvar oppstår bare for rettsstridige ytringer. I § 3-6 a andre ledd er det inntatt en ny bestemmelse som tar sikte på å klargjøre den avveiningen som skal foretas for å avgjøre om en beskyldning etter omstendighetene må anses rettsstridig:

"En ærekrenkende ytring medfører ikke ansvar etter første ledd dersom den anses berettiget etter en avveining av de hensyn som begrunner ytringsfrihet. Ved denne vurderingen skal det særlig legges vekt på om ytringen hviler på et fyldestgjørende faktisk grunnlag, på ytringens grad av krenkelse, og om hensynet til den krenkede er tilfredsstillende ivarettatt ved for eksempel adgang til imøtegåelse, om allmenne interesser eller andre gode grunner tilsa at den ble satt frem, og om ytreren har vært i aktsom god tro med hensyn til de momenter som kan gjøre ytringen berettiget."

Bestemmelsen gjenspeiler den praksisen som Høyesterett har utviklet i lys av en rekke avgjørelser fra EMD. Et viktig prinsipp her, er at det vernet som følger av hhv artikkel 8 om vern privatlivet, herunder æren og omdømmet, og artikkel 10 om ytringsfrihet er likeverdige, jf. også ovenfor i punkt 4.3.3. Den avveiningen som skal foretas etter § 3-6 a andre ledd skal derfor bli den samme, uavhengig av hvilken bestemmelse man tar utgangspunkt i.

Det foreligger en rekke avgjørelser fra Høyesterett som omhandler ærekrenkelser satt fram gjennom mediene, se for eksempel Rt-2015-746 hvor en avis uriktig hadde beskyldt en tidligere leder av en fotballklubb for å ha medvirket til skatteunndragelse. Avisen ble frifunnet for erstatningskravet da et flertall av dommerne kom til at utsagnene ikke var rettsstridige.

4.5.4 Opphavsrettsinngrep, åndsverkloven § 55

Skade som oppstår ved overtredelse av åndsverkloven, kan kreves erstattet etter "alminnelige erstatningsregler", jf. åndsverkloven § 55.⁶⁹ Erstatning er således betinget av at overtrederen har opptrådt uaktsomt eller forsettlig, og at det har oppstått et økonomisk tap, jf. ovenfor i punkt 4.5.1. Når det gjelder hvilke handlinger som er erstatningsbetingende, viser bestemmelsen tilbake på de handlinger som kan utløse straff etter § 54. Også medvirkning kan være ansvarsbetingende, dersom medvirkeren er å bebreide og de øvrige vilkårene for rettslig ansvar er oppfylt.

Åndsverkloven § 55 hjemler også krav på oppreisning for ikke-økonomisk skade for visse grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser. Dette gjelder overtredelser av rettigheter til opphavsmann, utøvende kunstnere og avbildende etter § 45c. Et eksempel på at slik oppreisningserstatning er gitt er Rt-2010-366, hvor kringkastingssjefen og NRK ble dømt til å betale en skuespiller 110.000 kroner i erstatning og 45.000 kroner i oppreisning for

⁶⁹ Åndsverkloven er foreslått endret, jf. Prop. 104 L (2016-2017), og er for tiden til behandling i Stortinget. I forslaget § 82 er erstatningsbestemmelsen gitt en helt ny utforming. Det foreslås endringer som vesentlig styrker rettighetshavernes rett til vederlag og erstatning, bl.a. at utmålingen skal skjer etter det av tre alternative grunnlag som gir det høyeste beløpet. Ved forsettlige og grovt uaktsomme overtredelser er det innført et nytt og særskilt utmålingsgrunnlag. Etter dette grunnlaget skal overtrederen betale vederlag tilsvarende dobbelt vederlag for bruken.

overtredelse av åndsverkloven §§ 22 og 45 c i forbindelse med at det ble vist en nakenscene fra filmen "Brent av frost" i talkshowet Store studio.

4.5.5 Det sivilrettslige diskrimineringsvernet

Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder en hovedregel som på generelt grunnlag forbyr diskriminering samt et forbud mot trakassering, jf. ovenfor i punkt 4.4.1. I første rekke er det trakasseringsforbudet som vil ramme ytringer. Overtredelse av forbudene kan medføre sivilrettslig erstatningsansvar, herunder oppreisning for ikke-økonomisk skade, jf. loven § 38. Skyldkravet er simpel uaktsomhet.

4.6 Redaktørplikt og informasjonsplikt

4.6.1 Redaktørbegrepet

Den tidligere straffeloven (heretter omtalt som straffeloven 1902) definerte redaktøren som den som *"treffer avgjørelse om innholdet"*, jf. § 436. I den nye straffeloven er definisjonen innholdsmessig videreført i § 269 første ledd om det strafferettslige redaktøransvaret. I tillegg er det gitt en egen definisjon avgrenset til trykt skrift i § 270 fjerde ledd: *"Med redaktør forstås den som treffer avgjørelse om innholdet i trykt skrift"*.

Mediefridomslova definerer i § 3 andre ledd redaktøren som *"den som tek avgjerd om innholdet i mediet eller om ein del av dette, anten han blir kalla redaktør, utgivar eller noko anna"*. Innholdsmessig er det således samsvar mellom definisjonene i straffeloven og mediefridomslova.

Andre lovverk som legger rettigheter og plikter på redaktøren (f.eks. straffeprosessloven, tvisteloven, pliktavleveringslova⁷⁰ og kringkastingsloven), inneholder ikke egne legaldefinisjoner av begrepet. Det kan likevel nevnes at kringkastingsloven i § 1-1 definerer *"Tjenestetilbyder/kringkaster"* (som en rekke av forpliktelsene i loven er knyttet til) som *"fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene"*.

Et fellestrekk i gjeldende regler er derfor en funksjonell forståelse av begrepet "redaktør". Redaktøren er den eller de som tar beslutninger om det redaksjonelle innholdet – uavhengig av stillingsbetegnelse, plass i organisasjonen eller lignende.

Begrepet kan likevel ikke forstås slik at redaktøren alltid er den som faktisk har tatt beslutningen om publisering i det konkrete tilfellet. Med en slik forståelse ville redaktøransvaret være overflødig fordi redaktøren per definisjon alltid ville være kjent med innholdet i det som er publisert, og dermed kunne holdes ansvarlig etter alminnelige ansvarsregler.

I moderne mediehus med løpende publisering i en rekke ulike mediekanaler gjennom døgnet, vil beslutningen om å publisere en konkret tekst eller et konkret innslag kunne tas av mange ulike personer i organisasjonen. Vaktsjefer, journalister og andre medarbeidere

⁷⁰ Lov 9. juni 1989 nr. 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelig dokument.

vil ta slike beslutninger etter uttrykkelig eller underforstått delegasjon av myndighet fra redaktøren. Tilsvarende vil publikum kunne ta beslutninger om å publisere i mediet, f.eks. i kommentarfelt eller liknende der dette tilbys. Dette betyr ikke at hver enkelt som tar konkrete beslutninger om publisering kan regnes som "redaktør", i den forstand at lovgivningen sikrer de en særlig autonomi eller et skjerpet straff- eller erstatningsansvar. Redaktøren(e) vil være den eller de som har som konkret funksjon og oppgave i den aktuelle medieorganisasjonen å ta beslutninger om publisering av redaksjonelt innhold.

Denne forståelsen er samtidig ikke til hinder for at redaktørfunksjonen deles mellom flere ulike personer (jf. her "*eller om en del av dette*" i redaktørdefinisjonen i mediefridomslova § 3 andre ledd), eller at det finnes et hierarki av redaktører, der deler av myndigheten er delegert fra en sjefredaktør til én eller flere underordnede redaktører. Dette er også den vanlige modellen i større mediehus. I tilknytning til legaldefinisjonen i tidligere § 436 i straffeloven 1902 kommenterer Eggen⁷¹ at:

"Ordene "eller om en del av denne" innebærer at en publikasjon kan ha flere sideordnede selvstendige redaktører som hver har ansvar for sin del av publikasjonen. Har publikasjonen i tillegg en hovedredaktør kan også denne holdes ansvarlig alene eller sammen med den underordnede redaktør."

4.6.2 Plikten til å utpeke redaktør

Det finnes en rekke lovbestemmelser som direkte eller indirekte pålegger bestemte redigerte medier en plikt til å utpeke, og eventuelt også opplyse om identiteten til, en redaktør.

Straffeloven § 270 andre ledd ilegger straffansvar for utgiver og redaktør dersom det "*i et blad eller tidsskrift ikke er angitt hvem som er redaktør*", eller "*dersom feil person er oppgitt å være redaktør*". Indirekte pålegger bestemmelsen således en plikt til å utnevne redaktører for periodiske publikasjoner. Straffetrusselen er bot. Også den som feilaktig har samtykket til å bli oppgitt som redaktør kan straffes med bot. Plikten er avgrenset til "blad eller tidsskrift". Begrepet må forstås på samme måte som i straffeloven § 269, jf. punkt 4.8.3, det vil si slik at det bare omfatter den trykte periodiske pressen. Verken kringkasting, elektroniske medier eller bøker og andre enkeltstående publikasjoner er omfattet.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 429. Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve bestemmelsen med i hovedsak samme begrunnelse som for § 428 om plikten til å oppgi foretaksnavn og trykkested, se punkt 4.6.4 nedenfor. Kommisjonen viste til at formålet bak bestemmelsen ikke kan begrunne en straffereaksjon. Kommisjonen pekte på at det er lite tenkelig at noen skulle bli straffet for overtredelse av bestemmelsen dersom skriftet ellers har et akseptabelt innhold. Og dersom skriftets innhold gir grunnlag for sanksjoner, er det neppe grunn til å supplere sanksjonene med en straff for at redaktørens navn ikke var oppgitt. I høringsrunden var det flere av høringsinstansene som pekte på at

⁷¹ Kyrre Eggen, *Ytringsfrihet*, (2002), s. 764.

bestemmelsen må ses i sammenheng med redaktørplikten og at den ville høre hjemme i en framtidig medieansvarslov. Justisdepartementet gikk på denne bakgrunn inn for å videreføre bestemmelsen, men slik at fengselsstraff ble fjernet som straffalternativ.⁷²

På kringkastingsområdet finnes det også en rekke lovbestemmelser hvor plikten til å utnevne en redaktør framgår mer eller mindre eksplisitt. Disse pliktnormene er imidlertid ikke straffesanksjonert, men kan håndheves av Medietilsynet som tilsynsorgan og overtredelse kan medføre administrative sanksjoner, jf. kringkastingsloven kapittel 10.

For NRKs vedkommende følger plikten implisitt av kringkastingsloven § 6-3, som slår fast at kringkastingssjefen er administrerende direktør og har ansvar for den løpende programvirksomheten i NRK. For lokalkringkasterne kan et slikt implisitt krav også utledes av kringkastingsforskriften § 7-8 hvor det framgår at melding om "*hvem som treffer avgjørelse om innholdet*" skal sendes Medietilsynet og at konsesjonæren "*ved sendingens begynnelse og slutt eller minimum to ganger per døgn*" skal opplyse om hvem som er ansvarlig redaktør for sendingen. Det har ikke vært vanlig å innta en redaktørplikt i konsesjoner og avtaler som gir status som kommersiell allmennkringkaster, men en redaktørplikt vil i mange tilfeller følge underforstått av de programforpliktelsene som har blitt pålagt kringkasteren.

Med vedtakelsen av mediefridomslova, jf. nærmere i punkt 4.7.3, har man i dag fått et generelt uttrykk for redaktørplikten ved at det i lovens § 3 er fastsatt at alle medier som omfattes av loven skal ha en redaktør. Som det framgår av drøftelsen nedenfor, har imidlertid denne bestemmelsen et noe annet formål enn bestemmelsen om redaktørplikt i straffeloven.

Det kan også nevnes at et vilkår for å kunne motta mediestøtte (produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier) er at avisen har "*... en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i «Redaktørplakaten»*", jf. forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3. Denne bestemmelsen vil også omfatte rent elektroniske medier som kan motta tilskudd etter det nye regelverket som trådte i kraft i 2014. Tilsvarende vilkår er tatt inn i utlysningen av ny avtale om kompensasjon av kostnader for kommersiell allmennkringkasting, som ble kunngjort 23. juni 2017.

4.6.3 Plikt til å gi kontaktinformasjon

I tillegg finnes det enkelte bestemmelser som pålegger visse medier forpliktelser å oppgi kontaktinformasjon ut over navnet på redaktøren. Dette kan betraktes som en form for ordensforskrifter, som bidrar til å gjøre det enklere for mediebrukerne å finne fram til den ansvarlige for innholdet.

Kringkastingsloven fastsetter i § 2-16 en forpliktelse for tilbydere av fjernsyn og bestillingstjenester (on-demand) til å "*sørge for at seerne på en enkel og direkte måte*" har

⁷² Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.3 side 156.

tilgang til opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte kontakt med tjenesteyteren/kringkasteren, jf. definisjonen i § 1-1 bokstav f). Bestemmelsen angir hvilken kontaktinformasjon som skal angis, herunder navn, gateadresse og elektronisk postadresse. I tillegg skal relevant reguleringsorgan angis.

Bestemmelsen kom inn i loven i forbindelse med gjennomføringen av EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester⁷³ i 2012. Det framgår av direktivets fortale at bakgrunnen for identifikasjonsreglene i artikkel 5 er audiovisuelle medietjenesters betydning for meningsdannelsen i samfunnet og at seerne derfor bør kunne identifisere hvem som er ansvarlige for innholdet i tjenesten. Det er altså seernes, og ikke myndighetenes, behov for å vite hvem som er ansvarlig for en tjeneste som legitimerer reglene om identifikasjonsplikt.⁷⁴

I forbindelse med gjennomføringen, ble det vist til at tilsvarende regler gjelder for audiovisuelle bestillingstjenester gjennom ehandelsloven § 8.⁷⁵ Ettersom disse ikke omfatter fjernsyn (etter ehandelsloven § 1 andre ledd er det et vilkår at tjenesten ytes på individuell anmodning fra en tjenestemottaker, jf. nedenfor i punkt 4.11.4), fant departementet det derfor hensiktsmessig å gi en felles bestemmelse i kringkastingloven.

4.6.4 Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested

Straffeloven § 270 første ledd slår fast at "*[d]en som står for trykkingen av et skrift, og som unnlater å oppgi foretaksnavn og trykkested, straffes med bot.*" På samme måte straffes den som gir uriktig informasjon om disse forholdene, jf. bestemmelsens andre punktum. Pliktsubjektet her er altså ikke redaktøren, men den som har ansvaret for trykkingen, det vil si trykkeriets eier eller daglige leder (i andre punktum referert til som "en trykker"). Unnlattelse av å overholde plikten straffes med bot.

Plikten er knyttet til trykking av ethvert "skrift". "Trykt skrift" må her forstås på samme måte som i § 269, og kan ikke tolkes utvidende til å omfatte elektronisk publisering, jf. punkt 4.8.3. I motsetning til redaktøransvaret og plikten til å angi redaktør i § 270 andre ledd, jf. punkt 4.6.1, er bestemmelsen likevel ikke begrenset til *periodiske* publikasjoner. Derfor kan straffebestemmelsen også f.eks. ramme den som står for trykkingen av en bok. I tredje punktum er det gjort visse unntak knyttet til trykking av "*stemmesedler, prisangivelser, formularer og lignende*".

Bestemmelsen skal lette kontrollen med trykte skrifter og er en videreføring av tidligere straffelov § 428. Dels skal politiet kunne finne trykkeren, dels skal det være mulig å finne fram til utgiveren. Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve bestemmelsen sammen med flere andre.⁷⁶ Formålet med bestemmelsen ble etter kommisjonens oppfatning ikke ansett

⁷³ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstaten, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester i lys av endrede markedsforhold.

⁷⁴ Prop. 9 L (2012-2013) punkt 7.1.1.

⁷⁵ Bestemmelsen pålegger tjenesteyter å gi informasjon til tjenestemottakere og offentlige myndigheter om blant annet "*navn, adresse, elektronisk postadresse og øvrige opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte forbindelse med tjenesteyteren*".

⁷⁶ NOU 2002:4 s. 426-427.

tilstrekkelig som begrunnelse for en straffereaksjon, og kommisjonen anså det lite tenkelig at noen skulle bli straffet for overtredelse dersom skriftet ellers har et akseptabelt innhold. Straffetrusselen ble antatt å ha liten virkning på den som bevisst ønsker å spre et trykt skrift med ulovlig innhold.

Justisdepartementet gikk likevel inn for å videreføre bestemmelsen idet straffebudet ble ansett å være et "naturlig supplement" til åndsverkloven § 52 hvor det framgår at "*trykte verk skal være påført opplagsnummer, trykkeri, trykkested og trykkeår*".⁷⁷ Etter åndsverkloven § 54 femte ledd kan overtredelse av bestemmelsen straffes med bøter. Åndsverkloven § 52 er foreslått endret slik at angivelse av trykkeri og trykkested blir frivillig, men spørsmålet om hvorvidt straffeloven § 270 første ledd dermed bør oppheves er ikke kommentert.⁷⁸ Proposisjonen er til behandling i Stortinget.

4.7 Prinsippet om redaksjonell uavhengighet

4.7.1 Innledning

Medienes redaksjonelle uavhengighet ivaretas i dag både gjennom bransjeavtaler (Vær varsom-plakaten og Redaktørplakaten) og flere ulike lovverk, først og fremst lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova). Loven innebærer en delvis lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten. Innledningsvis vil departementet derfor kommentere relevante bransjeavtaler på området.

4.7.2 Bransjeavtaler

Pressens eget etiske regelverk understreker og underbygger viktigheten av uavhengighet. Blant annet slår Vær varsom-plakaten fast at:

"En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn. [...] Redaktøren skal opptre fritt og uavhengig overfor personer eller grupper som av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Redaktøren skal verne om redaksjonens produksjon av fri og uavhengig journalistikk. [...] Redaktøren og den enkelte redaksjonelle medarbeider skal verne om sin uavhengighet, integritet og troverdighet. [...] Av hensyn til kildene og pressens uavhengighet skal upublisert materiale som hovedregel ikke utleveres til utenforstående."

Redaktørplakaten, som er en avtale om redaktørens uavhengighet inngått mellom Redaktørforeningen og Mediebedriftenes Landsforening⁷⁹, som representerer eierinteressene, slår særlig fast et prinsipp om uavhengighet overfor eier, utgiver eller styre:

"En redaktør forutsettes å dele sitt mediums grunnsyn og formåls-bestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og

⁷⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.3.

⁷⁸ Prop. 104 L (2016-2017) punkt 10.8.4.

⁷⁹ Norske Avisers Landsforbund (nå Mediebedriftenes Landsforening).

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."

4.7.3 Lov om redaksjonell fridom i media

Mediefridomslova har som formål å sikre redaksjonell uavhengighet i mediene og innebærer en delvis lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten. Loven regulerer ikke innholdet av ytringer som sådan, men har likevel nær sammenheng med spørsmålet om ansvar for ytringer ettersom den knesetter et prinsipp om at redaktøren har suveren beslutningsmyndighet over hvilke ytringer som skal formidles til offentligheten gjennom det aktuelle mediet. Brudd på bestemmelsene i loven er ikke straffesanksjonert og kan heller ikke håndheves gjennom administrative reaksjoner. Reglene vil likevel være en del av redaktørens ansettelsesvilkår. Oppsigelse, avskjed, suspensjon eller andre tiltak i strid med disse reglene vil dermed kunne være i strid med alminnelige arbeidsrettslige regler, jf. særlig arbeidsmiljøloven § 15-7 som gir vern mot usaklig oppsigelse.

Mediefridomslova slår på generelt grunnlag fast at i medier som omfattes av loven skal det utpekes en redaktør, jf. § 3, jf. om redaktørbegrepet ovenfor i punkt 4.6.1. Redaktøren leder den redaksjonelle virksomheten og tar avgjørelser i redaksjonelle spørsmål "[i]nnanfor ramma av grunnsynet og føremålet til verksemda", jf. § 4 første ledd. Mer spesifikt er det i § 4 andre ledd bestemt at medieselskapets eier eller øvrige ledelse ikke kan "instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål". De kan heller ikke kreve å få "gjere seg kjend med skrift, tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det blir gjort allment tilgjengeleg".

Formålet med reglene er først og fremst å sikre at mediene kan fungere som reelt uavhengige informasjonskilder og stemmer i offentligheten. Dette forutsetter at publikum kan ha tillit til at det redaksjonelle innholdet ikke er påvirket av utenforliggende forhold eller interesser. For eksempel må leserne av en avis kunne ha tillit til at omtalen av et politisk spørsmål eller det standpunktet avisen tar til spørsmålet på lederplass, ikke er diktert av de økonomiske interessene eller politiske standpunktene til eierne.

Mediefridomslovas virkeområde er bestemt i § 2:

"Lova gjeld for:

1. dagsaviser og andre periodiske publikasjonar som driv journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt,
2. kringkastarar, jf. kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd og
3. elektroniske massemedium som har tilsvarende føremål og funksjon som medium nemnde under nr. 1 og 2.

Lova gjeld ikkje medium som har som hovudføremål å drive med reklame eller marknadsføring, eller som hovudsakleg er retta mot medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap."

Bestemmelsen opererer dermed med både en positiv (første ledd nr. 1-3) og en negativ (annet ledd) avgrensning av virkeområdet. Første ledd nr. 1 omfatter periodiske trykte

medier. Dagsaviser og andre periodiske publikasjoner omfattes dersom de driver *"journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt"*, jf. § 2 første ledd nr. 1. Kriteriet skal imidlertid forstås vidt, og omfatter mer enn den brede, allmenne nyhetsformidlingen. Det er ingen forutsetning at disse stofftypene utgjør hovedinnholdet i mediene. I forarbeidene er det nevnt som eksempel at loven også vil gjelde for ukeblad der hoveddelen av innholdet består av mer underholdningspreget stoff.⁸⁰ Store deler av fag- og ukepressen omfattes derfor også.

Etter § 2 første ledd nr. 2 omfatter loven alle kringkastere, jf. henvisningen til kringkastingsloven § 1-1 tredje ledd. I forbindelse med revisjonen av kringkastingsloven for å gjennomføre EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester ble definisjonen i tredje ledd erstattet med en ny definisjon av "tjenestetilbyder/kringkaster" i lovens § 1-1 bokstav f uten at mediefridomslova ble oppdatert.⁸¹ Endringen innebærer imidlertid ikke noen utvidelse med hensyn til hvilke aktører som omfattes av mediefridomslova. Det vil være de aktørene som etter kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav a) driver kringkasting som vil være omfattet av loven.⁸² Det innebærer at også rene underholdningskanaler omfattes, i motsetning til for trykte medier etter § 2 første ledd nr. 1 der det bare er nyhets- og aktualitetsmediene som omfattes, jf. det som er sagt ovenfor.

Etter § 2 første ledd nr. 3 omfattes de elektroniske massemediene som har *"tilsvarende føremål og funksjon som medium nemnde under nr. 1 og 2"*. Det følger av forarbeidene at elektroniske medier skal avgrenses positivt på samme måte som nr. 1 om periodiske publikasjoner. Forarbeidene knytter drøftelsen an til nyhetsformidling, men det samme må antas å gjelde for formidling av aktualiteter og samfunnsdebatt. Det må være tale om en tjeneste som oppdateres med jevne mellomrom, og det må være en tjeneste som redigeres. I kravet om at mediet må ha tilsvarende formål og funksjon ligger også at tjenesten ikke vil være omfattet dersom den har enkelte nyheter liggende på siden, men hvor formålet og funksjonen er et annet enn å drive slik formidling. Det gjelder for eksempel offentlige virksomheters informasjonstjenester. Slik bestemmelsen i § 2 første ledd nr. 3 skal forstås, vil altså elektroniske medier som formidler ren underholdning ikke være omfattet av loven, mens kringkastere som formidler det samme innholdet altså automatisk vil være det.

For alle medier oppstilles det i § 2 andre ledd en negativ avgrensning. Medier som *"har som hovudføremål å drive med reklame eller marknadsføring, eller som hovudsakleg er retta mot medlemmer eller tilsette i bestemte organisasjonar, foreiningar eller selskap"* omfattes ikke av loven.

Det er hensynene bak reguleringen som taler imot å pålegge organisasjonsblad og andre, som har som formål å være mer eller mindre direkte talerør for sine eiere

⁸⁰ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) punkt 10.

⁸¹ "Tjenestetilbyder/kringkaster: fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene".

⁸² "Kringkasting: utsending av tale, musikk, bilder og liknende via elektroniske kommunikasjonsnett, ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten".

(organisasjonen), å etablere en uavhengig og kritisk redaktørfunksjon.⁸³

Ytringsfrihetskommisjonen viste i NOU 1999:27 til at det finnes "tusener 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".⁸⁴ Med henvisning til

Ytringsfrihetskommisjonens vurderinger uttalte Justisdepartementet i St. meld. nr. 26 (2003-2004) at: "Et slikt forslag bør gis en utforming som – så langt det er mulig – tar høyde for og avdemper hensynene som taler mot en lovregulering."⁸⁵

Den negative avgrensingen i § 2 andre ledd innebærer dermed at virkeområdet for mediefridomslova i dag ikke går like langt som det strafferettslige redaktøransvaret, jf. mer nedenfor i punkt 4.8.3.

4.7.4 Kringkastingsloven

Prinsippet om redaksjonell uavhengighet kommer også til uttrykk i kringkastingsloven.

Kringkastingsloven § 2-3 slår fast at "[d]en som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending". Bestemmelsen tilsvarer mediefridomslova § 4 andre ledd.

Det framgår av forarbeidene at hensynet til NRKs uavhengighet var begrunnelsen for å innta bestemmelsen i daværende kringkastingslov.⁸⁶ Tilsvarende bestemmelse ble tatt inn i nærkringkastingsloven av 1987. Da kringkastingsloven og nærkringkastingsloven ble slått sammen og erstattet av den nye kringkastingsloven i 1992, ble bestemmelsen videreført som en generell bestemmelse, ikke særskilt knyttet til NRK.

Gjeldende bestemmelse gjelder dermed også for andre radio- og fjernsynsselskap enn NRK, og etter utvidelsen av lovens virkeområde i 2013 også audiovisuelle bestillingstjenester.

§§ 6-2 og 6-3 slår fast at kringkastingssjefen har ansvaret for "den løpende programvirksomhet" og videre at styret i NRK "har ingen myndighet" i slike spørsmål. At heller ikke generalforsamlingen (det vil si kulturministeren) har slik myndighet framgår ikke direkte av kringkastingsloven, men følger av prinsippet om at formidlingen av politiske krav og forventninger til NRK skjer på overordnet nivå gjennom "NRK-plakaten" som er nedfelt i selskapets vedtekter, jf. Meld. St. 15 (2016-2017) *Eit moderne og framtidsretta* NRK og Innst. 332. S (2016 – 2017). Redaktørinstituttet lå delvis til grunn da kringkastingsloven fikk sin formulering om kringkastingssjefens frie status overfor styret for NRK. Flertallet i komiteen som utredet NRKs organisasjon og ansettelsesvilkår uttalte i sin innstilling fra 1972:

⁸³ Se Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) punkt 6.2.3.

⁸⁴ NOU 1999:27 punkt 5.5.2.

⁸⁵ St.meld. nr. 26 (2003-2004) punkt 8.3.5.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 67 (1978-79) s. 38.

"Redaktørprinsippet har tradisjon hos oss og har fungert godt til nå. Også når det gjelder avisdrift, forlagsvirksomhet, teaterdrift og annen åndsproduksjon har det vist seg å være en heldig ordning å overlate ansvaret til en enkelt ansvarlig person. [...] Flertallet antar at 'redaktørprinsippet' er særlig vel egnet til å ta hensyn til minoritetsinteresser av ulikt slag. Man bør ikke gå over til en ordning som åpner muligheter for en slik politisering av programledelse som man har sett eksempler på i enkelte andre land. Dessuten gjør redaktørprinsippet det lettere å finne frem til den ansvarlige."⁸⁷

4.7.5 Lov om åpenhet om eierskap i mediene

Lov av 17. juni 2016 nr. 64 om åpenhet om eierskap i medier innebærer en videreføring av enkelte bestemmelser i medieeierskapsloven (lov 13. juni 1967 nr. 53 om eierskap i medier).

I Prop. 39 L (2015-2016) foreslo Kulturdepartementet å oppheve medieeierskapsloven, og dermed samle tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på mediesektoren under Konkurransetilsynet. Blant annet med henvisning til EU-parlamentets resolusjon om mediefrihet fra 2013⁸⁸, foreslo departementet imidlertid å opprettholde Medietilsynets oppgaver knyttet til åpenhet om og innsyn i eierforhold på mediesektoren.

Loven gjelder foretak som driver dagspresse, fjernsyn, radio eller elektroniske medier, samt foretak som gjennom eierskap eller samarbeidsavtaler har innflytelse over slike foretak, jf. § 2. Begrepet "elektroniske medier" omfatter elektroniske tjenester som har tilsvarende formål og funksjon som dagspresse, fjernsyn eller radio, det vil si elektroniske massemedier som tilbyr redigert formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Det framgår av forarbeidene at virkeområdet i all hovedsak sammenfaller med virkeområdet for lov om redaksjonell fridom i media.

Lovens formål er å sikre åpenhet om eierforhold i norske medier, jf. § 1. Samtidig er det et underliggende mål å sikre mediernes redaksjonelle uavhengighet:

"Muligheten for en informert offentlig debatt om medieeierskap motvirker at skjulte eierinteresser kan utøve innflytelse på samfunnsdebatten, og kan virke forebyggende mot utilbørlig påvirkning av mediernes innhold og bidra til å ivareta mediernes redaksjonelle frihet."⁸⁹

Loven er derfor nært knyttet til bestemmelsene i mediefridomslova.

Loven viderefører Medietilsynets oppgaver knyttet til åpenhet og innsyn i eierforhold på mediesektoren. Etter loven § 3 har Medietilsynet som oppdrag å "*bidra til å skape større åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier*", blant annet gjennom å "*innhente og systematisere informasjon om eierforholdene*" og gjøre informasjonen "*tilgjengelig for allmennheten*".

For at tilsynet skal kunne oppfylle denne oppgaven fastsetter loven i § 4 en allmenn opplysningsplikt om "*eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler*

⁸⁷ NOU 1972:25 "Norsk Riksringkasting - organisasjon og ansettelsesvilkår", s. 110.

⁸⁸ European Parliament resolution of 21 May 2013 on the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU.

⁸⁹ Prop. 39 L (2015-2016) s. 15.

som gir en avtalepart tilsvarende innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap". Medietilsynet innhenter og offentliggjør opplysningene i et søkbart medieregister som ligger tilgjengelig på tilsynets hjemmesider, hvor både utgiverselskap og eierforhold framgår.

4.8 Det strafferettslige redaktøransvaret

4.8.1 Reglens innhold – et sekundært ansvarsgrunnlag

Det strafferettslige redaktøransvaret framgår av straffeloven § 269:

"§ 269. Redaktørens ansvar for innholdet i trykt skrift eller kringkastingssending

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

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

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

Medvirkning straffes ikke."

Bestemmelsen innebærer at redaktøren kan holdes strafferettslig ansvarlig for ulovlige ytringer som har blitt publisert i mediet, selv om redaktøren ikke kjente til innholdet i publiseringen. Forutsetningen er at redaktøren, dersom han hadde vært kjent med ytringens innhold, kunne vært holdt straffansvarlig etter en annen straffebestemmelse.

Straffeloven § 269 er derfor et sekundært ansvarsgrunnlag. Dette følger klart av forarbeidene⁹⁰ og har blitt slått fast av Høyesterett ved flere anledninger, se for eksempel Rt-1971-350, Rt-1977-849 og Rt-1989-257. Det har sammenheng med at samtlige av lovgivningens bestemmelser om ulovlige ytringer også gjelder for redaktører. En redaktør som kjenner til eller burde ha kjent til ulovlig innhold innenfor rammen av sitt medium (det vil si det redaktøren har myndighet og mulighet til å redigere), vil derfor normalt kunne holdes ansvarlig direkte med hjemmel i den aktuelle bestemmelsen, med andre ord uten et særlig lovregulert strafferettslig redaktøransvar. Kun der redaktøren ikke har utvist slik skyld som de alminnelige straffebudene krever, er det nødvendig å ty til det modifiserte skyldkravet i straffeloven § 269.

Det særskilte redaktøransvaret gjelder i dag kun for trykt skrift (pressen) og kringkasting, se mer om dette nedenfor i punkt 4.8.3.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 5 (1958) punkt I.3.a og Ot.prp. nr. 22 (2007-2008) punkt 5.13.2.

4.8.2 Et skjerpet ansvar

Det strafferettslige redaktøransvaret innebærer et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde for offentliggjøring av rettsstridige ytringer. De viktigste straffebedene er gjennomgått ovenfor i punkt 4.4.1.

Bestemmelsen innebærer at redaktøren kan holdes ansvarlig for ytringer publisert i mediet, enten de er framsatt av journalister som arbeider for mediet eller av andre. Samtidig fratras ikke redaktøransvaret noen andre ansvaret for deres *egne* ytringer eller handlinger. Redaktøransvaret er derfor ikke til hinder for at den originære ytreren eller journalister holdes ansvarlig i tillegg til redaktøren, og det er i praksis også det vanlige. Redaktøren kan imidlertid også holdes ansvarlig alene, for eksempel der den originære ytreren har vært anonym.

En viktig modifikasjon i ansvaret framgår av § 269 tredje ledd. Redaktøren kan fri seg for ansvar dersom han godtgjør at det ikke kan legges ham noe til last med hensyn til kontrollen av innholdet i skriftet eller tilsyn med eller rettledning eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede. At det ikke kan *"legges ham noe til last"* gir i utgangspunktet anvisning på en streng aktsomhetsvurdering.⁹¹ Redaktøren har her bevisbyrden for at han har opptrådt aktsomt. Redaktøransvaret er altså ikke et fullt ut objektivt ansvar, men snarere et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde.

Redaktøransvaret omfatter alt som publiseres på de flatene/kanalene som omfattes av bestemmelsen og hvor redaktøren har myndighet til å *"treffe[r] avgjørelse om innholdet"*, jf. neste avsnitt om virkeområdet. Dette inkluderer også reklame og annonser.⁹² Ansvaret gjelder uavhengig av hvem som opprinnelig står bak ytringen – det vil si om det er redaktøren selv, en ansatt journalist, en kilde eller en annonsør – og uavhengig av om vedkommende ytrer seg anonymt eller under eget navn.

Et annet spørsmål er hvilke overtredelser som kan gi redaktøren et skjerpet ansvar med hjemmel i straffeloven § 269, jf. henvisningen i første ledd til *"ansvar etter noen annen lovbestemmelse"*. Medieansvarsutvalget la også til grunn at det er *"... sikker rett at bestemmelsen rent prinsipielt kan komme til anvendelse også sammen med visse bestemmelser utenfor straffeloven"*.⁹³ Utvalget mente samtidig at det var uklart hvor *"langt bestemmelsen i straffeloven § 431 kan supplere annen lovgivning om ulovlige ytringer"*, men viste til at Straffelovrådet ved lovrevisjonen i 1958 la til grunn at bestemmelsen skulle kunne anvendes både sammen med andre straffelover, for eksempel den militære straffelov og straffebestemmelser i spesiallovgivningen.

I straffeloven 1902 var det tatt inn en egen legaldefinisjon av "redaktør" i § 436. Denne gjaldt for hele kapittel 43 *"Forseelser, forøvede ved trykt Skrift"*, inkludert bestemmelsen om redaktøransvar i § 431. I den nye straffeloven er definisjonen innarbeidet i § 269 første ledd. Redaktøren er den som *"treffer avgjørelse om innholdet"*. Med andre ord er det tale om et funksjonelt ansvar, og det kreves ikke at vedkommende er betegnet som redaktør.

⁹¹ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 16.5.

⁹² Ot.prp. nr. 5 (1958) Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 m.v.

⁹³ NOU 2011:12 punkt 6.6.2.

Det er også gitt en ny legaldefinisjon av redaktørbegrepet i § 270 (som er begrenset til "trykt skrift"), jf. nærmere ovenfor i punkt 4.6.1.

Straffen er bot eller fengsel inntil seks måneder, jf. § 269 andre ledd. Det kan imidlertid ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville vært anvendelig om den ansvarlige hadde kjent til innholdet. I realiteten vil fengselsstraff være lite aktuelt i lys av EMK artikkel 10 og forholdsmessighetskravet som ligger i begrensingen om at et inngrep i ytringsfriheten må være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. ovenfor i punkt 4.3.2. Av fjerde ledd framgår det at medvirkning ikke er straffbart.

4.8.3 Nærmere om virkeområdet

Redaktøransvaret er i dag begrenset til "trykt skrift eller en kringkastingssending", jf. straffeloven § 269 første ledd. Virkeområdet er i all hovedsak videreført uendret fra straffeloven 1902 § 431.

Virkeområdet for kringkasting ble likevel modernisert i forbindelse med vedtakelsen av ny straffelov, ved at oppramsingen av ansvarssubjekter i NRK⁹⁴ er tatt ut.

Når det gjelder trykte medier brukte straffeloven 1902 begrepet "blad eller tidsskrift", mens den nye straffeloven bruker begrepet "trykt skrift". Tidligere har det vært vanlig å se "blad eller tidsskrift" som en underkategori av "trykt skrift". Jon Bing viser til at mens "trykt skrift" har vært forstått som en generell henvisning til ulike tekniske metoder for mangfoldiggjøring, har begrepet "blad eller tidsskrift" en snevrere forståelse. For eksempel vil det ikke omfatte selvstendige avsluttede publikasjoner (bøker etc.). Bing argumenterer også for at det må innfortolkes innholdsmessige krav (blant annet for å avgrense mot priskataloger, rutetabeller mv) og et krav om at skriftet må ha en redaktør.⁹⁵ Samtidig framgår det av forarbeidene til den tidligere bestemmelsen i § 431 at redaktøransvaret ikke bare omfatter den tradisjonelle dagspressen, men også andre periodiske trykte publikasjoner som tidsskrifter og fagpresse.⁹⁶

Det at "blad eller tidsskrift" er erstattet av begrepet "trykt skrift" i den nye straffeloven, kunne derfor isolert sett tyde på at virkeområdet er utvidet. Samtidig er legaldefinisjonen av "trykt skrift"⁹⁷ ikke videreført i den nye straffeloven, noe som blant annet begrunnes slik i forarbeidene:

"Etter departementets syn er det heller ikke gitt at grensen for hva som er «trykt skrift» eller en likestilt informasjonsbærer, skal avgrenses på samme måte i alle straffebestemmelser. [...] Avgrensningen bør derfor skje i tilknytning til de konkrete bestemmelser, slik det her i proposisjonen er foreslått i bestemmelsene om inndraging i lovutkastet kapittel 13."⁹⁸

⁹⁴ "... kringkastingssjef, programdirektør og ansvarlig leder for programavdeling eller distriktskontor"

⁹⁵ Jon Bing *Ansvar for ytringer på nett* (2008), s. 121 ff.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 5 (1958) Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 m.v.

⁹⁷ Jf. straffeloven (1902) § 10, 1. ledd: "Under trykt Skrift henregnes Skrift, Afbildningeller lignende, der mangfoldiggjøres ved Trykken eller paa anden kemisk eller mekanisk Maade."

⁹⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 12.1.5.

Endringen av begrepsbruken i § 269 om strafferettslig redaktøransvar er imidlertid ikke problematisert i forarbeidene til bestemmelsen. Det framgår her at formålet har vært å *"videreføre straffeloven 1902 § 431 i straffeloven 2005"*.⁹⁹ Departementet antar derfor at redaktøransvaret for trykt skrift fortsatt må tolkes slik at det er avgrenset til den trykte, periodiske "pressen", inkludert tidsskrifter, fag- og ukepresse.

Justisdepartementet gikk heller ikke inn for å gjøre redaktøransvaret medienøytralt, slik at også elektroniske medier omfattes. Justisdepartementet begrunnet dette med at en medienøytral straffebestemmelse ville *"medføre en vesentlig utvidelse av straffebudets anvendelsesområde, særlig ettersom publikasjoner på internett dermed vil bli omfattet av bestemmelsen"*.¹⁰⁰ Departementet viste også til at: *"Det er grunn til å se an hvorvidt pressen selv klarer å løse de vanskelige avveiningene som denne typen publikasjoner på internett reiser, før det eventuelt foreslås straffebestemmelser som rammer forholdet."*

Etter Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse inntatt i Rt-2012-1211 må det klart legges til grunn at bestemmelsen ikke omfatter yringer som er publisert på Internett.¹⁰¹ Saken gjelder ikke direkte rekkevidden av redaktøransvaret, men avklarer forståelsen av begrepet "trykt skrift" i straffeloven. I saken hadde siktede oppfordret til drap på polititjenestemenn i en blogg på Internett. Flertallet konkluderte med at:

"Forholdet i siktelsen omfattes ikke av ordlyden i straffeloven § 140 jf. § 7 nr. 2 og § 10, og lovgiver har i andre sammenhenger lagt til grunn at formidling på internett faller utenfor definisjonen av trykt skrift."

Når det gjelder elektroniske plattformer har det strafferettslige redaktøransvaret dermed et snevrere virkeområde enn mediefridomslova, jf. ovenfor. Med hensyn til "trykt skrift" og kringkasting antar departementet at virkeområdet i de to regelverkene er mer eller mindre sammenfallende.

4.9 Redaktørens særlige erstatningsansvar for privatlivskrenkelser

Skadeserstatningsloven § 3-6 ilegger ansvar for *"den som har krenket privatlivets fred ... såfremt han har utvist uaktsomhet eller vilkårene for straff er oppfylt"*, jf. ovenfor i punkt 4.5.2. Etter redaktøransvaret i straffeloven § 269 kan vilkårene for å straffe redaktøren for å ha offentliggjort en meddelelse som krenker privatlivets fred (straffeloven § 267), være oppfylt selv om han ikke kjente til innholdet i meddelelsen. Dermed kan redaktøren også være erstatningsansvarlig på tilsvarende grunnlag for en rettsstridig privatlivskrenkelse som er publisert i mediet, jf. også her Rt-2007-687 avsnitt 88.

Skadeserstatningsloven § 3-6 representerer et unntak fra hovedregelen om at det kun er uaktsom adferd som utløser erstatningsansvar for redaktøren, selv om redaktøren kan fri seg fra erstatningsansvar dersom redaktøren godtgjør at ikke noe kan legges ham til last etter straffeloven § 269 tredje ledd. Et erstatningsansvar for redaktøren på dette grunnlaget

⁹⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.2.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Se omtale av saken også i høringsnotatet punkt 18.2.3.

vil, i likhet med det strafferettslige redaktøransvaret, være begrenset til den trykte, periodiske "pressen", inkludert tidsskrifter, fag- og ukepresse, og kringkasting, jf. ovenfor i punkt 4.8.3. Elektroniske medier omfattes ikke.

Et tilsvarende strengt uaktsomhetsansvar for redaktøren gjaldt tidligere også erstatning for ærekrenkelser, ettersom § 3-6 inntil ny straffelov ble iverksatt omfattet både privatlivskrenkelser og ærekrenkelser, jf. ovenfor i punkt 4.5.2 og 4.5.3. Ærekrenkelser er ikke lenger straffbart etter at straffeloven trådte i kraft 1. oktober 2015.

Erstatningsansvaret for ærekrenkelser følger i dag av skadeserstatningsloven § 3-6 a. Skyldkravet etter denne bestemmelsen er uaktsomhet. Det innebærer at redaktøren på vanlig måte må kunne bebreides for ikke å ha vært aktsom dersom han skal kunne holdes erstatningsansvarlig for en rettsstridig ærekrenkende ytring i mediet.

Redaktørens ansvar etter de to bestemmelsene i §§ 3-6 og 3-6 a er dermed forskjellig. I forarbeidene til ny § 3-6 a er denne lempingen av redaktørens ansvar for ærekrenkelser i forhold til det som gjaldt tidligere ikke drøftet.¹⁰² Det framgår likevel at bestemmelsen innholdsmessig er ment å viderefører de delene av skadeserstatningsloven som gjelder erstatning og oppreisning for ærekrenkelser, og at det ikke har vært meningen å endre gjeldende rettstilstand.

4.10 Eier og utgivers erstatningsansvar, samt foretaksstraff

4.10.1 Identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd

Skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd om privatlivskrenkelser fastsetter at der "*noen som har handlet i tjenesten til en eier eller utgiver av et massemedium*" blir holdt erstatningsansvarlig etter første ledd, "*hefter også utgiveren eller eieren for erstatningen. Det samme gjelder oppreisning, med mindre retten av særlige grunner fritar eier eller utgiver for erstatningen*". Bestemmelsen åpner også for at eier og utgiver ut fra et rimelighetsskjønn kan dømmes til å betale en høyere oppreisningssum enn den umiddelbare skadevolder. Tilsvarende bestemmelse gjelder for ærekrenkelser, jf. § 3-6 a tredje ledd.

Loven pålegger dermed et objektivt ansvar, ikke ulikt arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Det særegne er at eier og utgiver også blir ansvarlig for skadelidtes krav på oppreisning for personkrenkelsen, noe det alminnelige arbeidsgiveransvaret ikke gir mulighet for, jf. Rt-1995-209.

Ansvarssubjektene er "eieren eller utgiveren". Mens det normalt lar seg avdekke hvem som er eier av massemediet, jf. også her lov om åpenhet om eierskap i medier § 4, som pålegger opplysningsplikt om eierforholdene, er det ikke alltid like entydig hva som skal forstås med begrepet "utgiver". Etter omstendighetene kan eier og utgiver være en og samme person (fysisk eller juridisk), men trenger ikke være det. En redaktør kan også være utgiver og/eller eier. Utgiveransvaret og redaktøransvaret er i bransjen forutsatt å

¹⁰² Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 16.13, merknader til § 3-6 a på s. 488 og 489.

være forskjellig; mens redaktøren har ansvar for innholdet har utgiver ansvar for rammene, for eksempel den økonomiske og administrative organiseringen av mediet.

Tidligere gjaldt dette identifikasjonsansvaret bare dersom krenkelsen fant sted i "trykt skrift" eller "kringkasting". Da identifikasjonsansvaret ble innført i 1939, var det massemedia og da særlig dagspressen man hadde i tankene.¹⁰³ Det kan derfor synes noe tvilsomt om den tidligere bestemmelsen omfattet enkeltstående publikasjoner som for eksempel bøker, eller om man i lys av forarbeidene måtte tolke "trykt skrift" innskrenkende slik at bare den periodiske pressen, inkludert tidsskrifter, fag- og ukepresse, jf. tilsvarende betraktninger ovenfor i punkt 4.8.3.

I forbindelse med ny straffelov og vedtakelsen av ny skadeserstatningslov § 3-6 a om ærekrenkelser, jf. ovenfor i punkt 4.5.3, ble bestemmelsen i § 3-6 tredje ledd endret ved at vilkårene "trykt skrift" og "kringkasting" ble erstattet av begrepet "massemedium". I forarbeidene heter det likevel at § 3-6 tredje ledd viderefører tidligere fjerde ledd "*slik bestemmelsen lyder i dag*", mens det i tilknytning til § 3-6 a tredje ledd er vist til at den viderefører tidligere § 3-6 fjerde ledd i "*moderne språkdrakt*", uten at gjøres rede for hva som ligger i begrepet "massemedium". Det framgår samtidig at man ikke har ment å endre gjeldende rett.¹⁰⁴

En naturlig språklig forståelse av uttrykket "massemedium" tilsier at identifikasjonsansvaret er gjort teknologinøytralt, men det er uklart om dette var tilsiktet. I den samme proposisjonen gikk Justisdepartementet ikke inn for å gjøre redaktøransvaret i straffeloven teknologinøytralt under henvisning til at en slik utvidelse burde foranlediges av en bredere vurdering, jf. ovenfor i punkt 3.6. Forarbeidene gir ikke uttrykk for at det har ligget en slik bredere vurdering bak innføringen av vilkåret "massemedium" i skadeserstatningsloven § 3-6 og 3-6 a. Det kan derfor hevdes at bestemmelsene bør tolkes innskrenkende, slik at identifikasjonsansvaret fortsatt bare gjelder for eier eller utgiver av trykte medier og kringkasting.

I NOU 2011:12 punkt 10.1 synes Medieansvarsutvalget å forutsette at bestemmelsene har fått et teknologinøytralt anvendelsesområde. Dersom bestemmelsen skal tas på sin ordlyd og ansvaret gjelder uavhengig av plattform, kan det i lys av reglens historikk og formål antakelig legges til grunn at ansvarsreglene er begrenset til redaktørstyrte periodiske/regelmessige medier.

En begrensning ligger uansett i at den ansvarlige for det rettsstridige utsagnet må ha "handlet i tjenesten til" eieren eller utgiveren. Foruten fast ansatte, omfatter dette frilansere og andre som har en tilsvarende tilknytning til eieren eller utgiveren av massemediet.

Som Medieansvarsutvalget redegjorde for, er begrunnelsen for identifikasjonsansvaret todelt: For det første er mediet kanalen som bidrar til å utbre krenkelsen, for det andre vil eieren eller utgiveren normalt tjene penger på å utbre ytringen. Det vil således være lite

¹⁰³ Henry John Mæland, *Ærekrenkelser* 1986 s. 294.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.14.3.3 s. 167 og særmerknader i punkt 16.13 s. 488 og 489

rimelig at en redaktør eller journalist, som har handlet på foretakets vegne, må bære tapet alene. Medieforetakets distribusjon av ytringene både realiserer og forsterker konsekvensene av den feilen som er begått, noe som gjør et solidaransvar naturlig.¹⁰⁵

4.10.2 Foretaksstraff

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

Straffeloven § 27 er generell i sin utforming og kommer derfor i utgangspunktet også til anvendelse på medieforetak. En forutsetning for at foretaksstraff skal kunne ilegges, er at noen har handlet "på vegne av et foretak". Kravet innebærer at den handlende må ha positiv hjemmel for å handle for den representerte.¹⁰⁶ Den redaksjonelle friheten til en redaktør er ikke til hinder for at redaktøren regnes for å handle "på vegne av" foretaket, jf. Rt-2001-1379. At redaktøren ikke er undergitt noens instruksjonsmyndighet fritar ikke foretaket for ansvar.

I praksis har domstolene likevel utvist tilbakeholdenhet med å anvende foretaksstraff mot medievirksomheter, begrunnet i mediens særstilling og de hensynene som ligger bak prinsippene om ytringsfrihet og redaksjonell uavhengighet.¹⁰⁷

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

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

¹⁰⁵ NOU 2011:12 punkt 10.4.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 430.

¹⁰⁷ Medieansvarsutvalget har redegjort for rettspraksis i NOU 2011:12 punkt 11.3. Det foreligger ikke nyere praksis på området.

dokumentere gjennom eigenhandling. Eg finn det ikkje nødvendig å gå inn på kva verdi dokumentasjon gjennom eigenhandling hadde i dette tilfellet."

I forbindelse med forslaget til ny straffelov vurderte Justisdepartementet ikke nærmere hvorvidt det burde innføres lovmessige skranker for å ilegge medievirksomheter foretaksstraff.¹⁰⁸ Justisdepartementet viste til at eventuelle endringer burde vurderes i sammenheng med en generell gjennomgåelse av ansvarsreglene på medieområdet. Det ble imidlertid vist til den restriktive rettspraksisen og forutsatt at gjeldende rett ble videreført.

4.11 Ansvarsfrihet for tekniske medvirkere

4.11.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis i punkt 4.1 oppstiller lovgivningen enkelte unntak fra de alminnelige ansvarsreglene som innebærer ansvarsfrihet for tekniske medvirkere og distributører av andres ytringer. Reglene er noe forskjellig utformet avhengig av om ansvarsfriheten gjelder straffansvar eller erstatningsansvar, men har en felles begrunnelse.

Dersom det å for eksempel trykke en avis eller filme/klippe en kringkastingssending kunne medføre straffe- eller erstatningsansvar for innholdet, ville få personer vært villig til å ta på seg risikoen ved å yte slik teknisk bistand. Et rettslig ansvar for den tekniske hjelperen kunne dermed hindret ytringen fra å bli formidlet.¹⁰⁹ Det ville også kunne innebære en oppfordring til "privat sensur" ved at tekniske tilretteleggere nektet å formidle kontroversielt eller "risikabelt" innhold. Likevel er det nok slik at reglene først og fremst har en klargjørings- og påminningsfunksjon. Særlig når det gjelder straffansvar ville man nok uansett kommet fram til det samme resultatet ved en vurdering av de subjektive vilkår for straff, idet et strafferettslig medvirkningsansvar i utgangspunktet krever forsett.

Beslektet med reglene i straffe- og erstatningslovgivningen er ansvarsfrihetsreglene som gjelder for informasjonssamfunnstjenester etter ehandelsloven. Som vi skal se nedenfor i punkt 4.11.4, har medieutviklingen gjort disse reglene særlig aktuelle i relasjon til spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold i elektroniske medier.

4.11.2 Fritak fra straffansvar

Straffeloven § 267 andre ledd fastslår at straff for krenkelse av privatlivets fred ikke kommer til anvendelse for "*den som bare har deltatt ved teknisk bistand eller distribusjon av et blad eller tidsskrift her i riket. Tilsvarende gjelder for kringkastingssendinger.*" Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 390 andre ledd. Det framgår av forarbeidene til denne bestemmelsen at man med "blad eller tidsskrift" skal forstå den periodiske presse, noe som innebærer at for eksempel trykking og distribusjon av bøker og andre enkeltstående publikasjoner ikke er omfattet.¹¹⁰ Ansvarsfritaket gjelder videre bare

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 17.5.

¹⁰⁹ NOU 2011:12 punkt 9.3.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 40 (1971-72) s. 14.

skrifter som er trykt i Norge, og dermed ikke ved distribusjon av utenlandske blad eller tidsskrift. "Kringkastingssendinger" må forstås i overensstemmelse med definisjonen av "kringkasting" i kringkastingloven § 1-1 bokstav a, hvor det forutsettes at utsendingen av tale, musikk, bilder eller lignende er ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten.

Bestemmelsen omfatter altså i likhet med redaktøransvarsbestemmelsen i straffeloven § 269 ikke distribusjon på elektroniske plattformer. Her kan imidlertid ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven komme inn, jf. mer nedenfor i punkt 4.11.4.

Tilsvarende straffefritak for tekniske medvirkere gjaldt tidligere også ærekrenkelses etter straffeloven 1902 § 254. Spørsmålet om hvilke rettskrenkelses ansvarsutelukkelsen burde omfatte, ble drøftet i forbindelse med at reglene ble innført:

"Man har etter dette funnet at det ihvertfall foreløpig vil være naturlig å begrense ansvarsfriheten til ærekrenkestilfellene og til krenkelses av privatlivets fred slik som foreslått av Straffelovrådet. Nettopp ved krenkelses av denne art – særlig ærekrenkelsesene – vil det være ytterst vanskelig for trykker og distributør å kunne ha noen begrunnet mening av om straffeloven er overtrådt, jfr. det som er anført foran. Spørsmålet om en eventuell utviding av ansvarsutelukkelsesregelen til å gjelde for krenkelses av andre straffebud får man ta opp til overveielse senere om utviklingen skulle vise at det vil være behov for dette."¹¹¹

Etter dette har ærekrenkelses blitt avkriminalisert, jf. ovenfor i punkt 4.5.3.

Straffeloven § 236 om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer, jf. ovenfor i punkt 4.4.1, inneholder et lignende ansvarsfritak for tekniske medvirkere. Bestemmelsen viderefører, med mindre endringer, straffeloven 1902 § 382, som kom inn i loven i 1982. § 236 andre ledd rammer "*den som gjør bruk av grove voldsskildringer ved offentlig fremvisning, herunder i fjernsynssending eller i formidling av slik sending her i riket*", jf. andre ledd. Som det framgår ovenfor i punkt 4.4.1, er en handling som består i å framsette en ytring offentlig når ytringen er framsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer, jf. straffeloven § 10 andre ledd.

I andre ledd andre punktum heter det at straffansvaret likevel ikke omfatter "*den som bare har deltatt i den tekniske virksomhet i tilknytning til sendingen eller formidlingen*". I forarbeidene viste Justisdepartementet til at det ville være betenkelig og lite naturlig å gjøre teknisk personell ansvarlig for innholdet i fjernsynssendinger:

"I annet punktum er det derfor - på samme måte som i straffeloven § 254 om ansvaret for ærekrenkelses - gjort unntak for denne personellgruppen. Unntaket vil omfatte både teknisk personell i fjernsynsselskapet og teknisk personell tilknyttet anlegg for videresending av fjernsynssending. Unntaket omfatter imidlertid bare personer som utelukkende har deltatt i den tekniske virksomhet."¹¹²

For andre straffbare ytringer, slik som for eksempel hatefulle ytringer etter straffeloven § 185, gjelder det ikke tilsvarende straffefritak.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 40 (1971-72) s. 14.

¹¹² Ot.prp. nr. 54 (1981-82) s. 25.

4.11.3 Fritak fra erstatningsansvar

Skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd om privatlivskrenkelser, jf. § 3-6 a tredje ledd om ærekrenkelser, inneholder tilsvarende fritak fra erstatningsansvar for "*den som bare har deltatt ved teknisk framstilling eller formidling av ytringen.*"

I motsetning til straffeloven § 267 andre ledd er fritaket etter ordlyden ikke begrenset til erstatnings- og oppreisningsansvar for ytringer framsatt gjennom periodisk presse eller kringkasting. Etter ordlyden gjelder fritaket helt generelt og er nøytralt med hensyn til medieplattform.

Fritaket kan dermed synes å få anvendelse også på tekniske medvirkere som har bidratt til at rettsstridige krenkelser har blitt satt fram for eksempel i en bok eller i et elektronisk medium, samt i ikke-periodiske medier og i medier som ikke er redaktørstyrt.

I likhet med ansvarsreglene for eier og utgiver, jf. punkt 4.10.1 ovenfor, kan det likevel spørres om bestemmelsen må tolkes innskrenkende på dette punktet. Ansvarsfritaket ble opprinnelig tatt inn i skadeserstatningsloven i forbindelse med at tilsvarende bestemmelser ble innført i straffeloven i 1973, jf. ovenfor. Ansvarsfritaket var forutsatt å omfatte den samme gruppen av tekniske medvirkere, det vil si de som medvirker til distribusjon av periodisk presse og kringkasting.¹¹³ Den tidligere bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 3-6 fjerde ledd lød da også slik:

"Ansvaret for krenking forøvd i blad eller tidsskrift som er trykt i riket, omfatter ikke den som bare har deltatt ved teknisk framstilling eller distribusjon av skriftet. Tilsvarende gjelder for sending i Norsk Rikskringkasting."¹¹⁴

I forbindelse med at det ble gitt en ny bestemmelse om ærekrenkelser i skadeserstatningsloven § 3-6 a, ble også ordlyden i § 3-6 delvis endret og tilpasset. Det framgår av forarbeidene til § 3-6 at tidligere § 3-6 fjerde ledd ble videreført i "*moderne språkdrakt*", og at det ikke innebar noen realitetsendringer.¹¹⁵ At fritaket etter endringen ikke lenger er begrenset til ytringer framsatt i "blad eller tidsskrift" eller kringkasting, eller for den saks skyld til et "massemedium", jf. § 3-6 tredje ledd og punkt 4.10.1 over, er ikke nærmere begrunnet i forarbeidene og kan synes å være utilsiktet. I lys av reglens historikk og formål, kan det antakelig legges til grunn at fritaket bare gjelder teknisk medvirkning og distribusjon av privatlivskrenkelser og ærekrenkelser som er framsatt i redaktørstyrte journalistiske massemedier. Derimot er det mer uklart om fritaket gjelder uavhengig av hvilken medieteknologi som er benyttet, eller fortsatt kun ytringer framsatt i "blad eller tidsskrift" (den periodiske pressen) og kringkasting, jf. punkt 4.10.1 ovenfor.

¹¹³ Ot.prp. nr. 40 (1971-72) s. 14.

¹¹⁴ I forbindelse med vedtakelsen av lov 13. juni 1980 nr. 36 om kringkasting ble andre punktum endret fra "Norsk rikskringkasting" til "kringkastingssending".

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), punkt 16.13 s. 488-489.

4.11.4 Ehandelslovens ansvarsfrihetsregler

4.11.4.1 Utgangspunkt

Ehandelsloven fastsetter nærmere regler for elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester, og gjennomfører med det EØS-avtalens ehandelsdirektiv.¹¹⁶ I fortalen punkt 3 er det vist til at direktivet skal sikre en høy grad av rettslig integrering mellom EØS-statene for å opprette et område uten interne grenser for informasjonssamfunnstjenestene. En nettavis vil normalt være omfattet av lovens virkeområde, jf. § 1 andre ledd bokstav a) og nærmere nedenfor i 4.11.4.4 om begrepet informasjonssamfunnstjenester.

Loven inneholder i §§ 16 -18 ansvarsfrihetsregler som innskrenker det straffe- og erstatningsrettslige ansvaret for *visse* informasjonssamfunnstjenester, de som tradisjonelt har blitt omtalt som mellommenn på nettet. Dette er tjenester som overfører eller gir tilgang til informasjon over et elektronisk kommunikasjonsnett eller som lagrer andre personers informasjon, jf. § 1 andre ledd bokstav b). Bestemmelsene er beslektet med ansvarsfrihetsreglene i straffeloven §§ 267 andre ledd og 236 andre ledd, samt skadeserstatningsloven §§ 3-6 andre ledd, jf. § 3-6 a tredje ledd, men det er også viktige forskjeller:

Som vi har sett ovenfor i punkt 4.11.2 og 4.11.3, gir reglene i straffeloven og skadeserstatningsloven absolutte fritak for hhv. straffansvar og erstatningsansvar for de fysiske personer som omfattes. Ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven gjelder på sin side bestemte "tjenesteytere" som bidrar til spredning av ulovlige ytringer. Etter § 3 kan dette være både juridiske og fysiske personer, men typisk vil det være foretak som tilbyr slike tjenester. Ehandelsloven §§ 17 og 18 slår dessuten fast at ansvarsfrihet forutsetter at den aktuelle tjenestetilbyderen uten ugrunnet opphold fjerner eller sperrer tilgangen til ulovlig innhold tilbyderen har fått kunnskap om. Disse bestemmelsene gir således anvisning på en handlingsplikt som ikke har noen parallell i ansvarsfritakene etter straffe- og erstatningslovgivningen.

I det følgende begrenser departementet gjennomgangen av ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven til § 18, som gjelder ansvarsfrihet for visse lagringstjenester.¹¹⁷

Bestemmelsen er relevant for spørsmålet om rettslig ansvar for brukergenerert innhold på redaktørstyrte plattformer, jf. punkt 4.12 nedenfor, og det er således nødvendig å kartlegge reglens virkeområde. I punkt 4.11.4.4 ser departementet nærmere på hva som generelt skal forstås med en "lagringstjeneste". Deretter drøfter departementet i punkt 4.11.4.5 særskilt om en redaktørstyrt nettbasert nyhetstjeneste, som også tilbyr brukerne å publisere ytringer i tilknytning til det redaksjonelle stoffet, kan anses som en lagringstjeneste for denne delen av innholdet.

4.11.4.2 Nærmere om ansvarsfritaket i § 18

Bestemmelsen i ehandelsloven § 18 lyder:

¹¹⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF.

¹¹⁷ Ehandelsloven § 16 gjelder ansvarsfrihet for visse overførings- og tilgangstjenester, mens § 17 gjelder ansvarsfrihet for visse mellomlagringstjenester.

"En tjenesteyter som lagrer informasjon på oppfordring fra en tjenestemottaker, kan bare

- a. straffes for lagring av ulovlig informasjon eller medvirkning til ulovlig virksomhet ved lagring av informasjon, dersom han har utvist forsett, eller

- b. holdes erstatningsansvarlig for lagring av ulovlig informasjon eller medvirkning til ulovlig virksomhet ved lagring av informasjon, dersom han har utvist forsett eller grov uaktsomhet.

Tjenesteyteren er i alle tilfelle straffri eller fri fra erstatningsansvar dersom han uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen etter at forsettet eller den grove uaktsomheten etter første ledd forelå.

En tjenesteyter er ikke ansvarsfri etter denne paragraf dersom tjenestemottakeren handler på tjenesteyterens vegne eller under hans kontroll."

Ehandelsloven § 18 begrenser muligheten til å holde lagringstjenester strafferettslig og erstatningsrettslig ansvarlig for ulovlig innhold som brukerne av tjenesten har lastet opp. Det er et absolutt krav for ansvarsfrihet at lagringen skjer på oppfordring fra en tjenestemottaker, og ikke har kommet i stand på tjenesteyterens eget initiativ. Innhold som er lagret på vegne av tjenesteyteren, som for eksempel redaksjonelt innhold eller reklame i en nettavis, vil altså under ingen omstendighet være omfattet av ansvarsfritaket.

Er tjenesteyteren som tilbyr lagringstjenesten et foretak, vil straffansvar bygge på foretaksstraff, jf. straffeloven §§ 27 og 28. Slik straff kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Det vil si at også anonyme og kumulative feil kan omfattes. Erstatningsansvar må som hovedregel bygge på arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1.

Etter § 18 første ledd bokstav a) er tjenesteyteren strafferettslig ansvarlig bare dersom den som har handlet på foretakets vegne har utvist forsett. Dette innebærer i noen tilfeller en skjerping av skyldkravet, for eksempel når det gjelder hatefulle ytringer (straffeloven § 185, hvor skyldkravet er grov uaktsomhet), pornografi (straffeloven § 317, hvor skyldkravet er uaktsomhet) og opphavsrettsinngrep (åndsverkloven § 54, hvor skyldkravet er uaktsomhet).

For erstatningsansvar kreves etter § 18 første ledd bokstav b) at nettvarten eller den som har handlet på tjenesteyterens vegne har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Dette i motsetning til det alminnelige uaktsomhetsansvaret som gjelder for erstatning på ulovfestet grunnlag og som også følger av skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a.

Selv om det kvalifiserte skyldkravet etter ehandelsloven § 18 første ledd er oppfylt, kan nettvarten etter andre ledd likevel oppnå ansvarsfrihet dersom nettvarten eller den som handler på tjenesteyterens vegne "uten ugrunnet opphold" etter at forsettet eller den grove uaktsomheten forelå, treffer "nødvendige tiltak" for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen. Tiltaksplikten inntreder dermed fra det tidspunkt hvor forsettet eller den grove uaktsomheten foreligger. Formuleringen "uten ugrunnet opphold" er valgt for å ta høyde for at tjenesteyteren må innrømmes en viss tid til selv å undersøke lovligheten av den aktuelle informasjonen, jf. Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) s. 40. Muligheten for ansvarsfritak rekker altså ikke like langt for erstatningsansvar som for straffansvar.

Kravet til "forsett" må i utgangspunktet kartlegges i samsvar med alminnelige strafferettslige prinsipper, jf. her straffeloven § 22. Det må likevel også tolkes i lys av at ehandelsdirektivet benytter formuleringen "*actual knowledge of illegal activity or information*", eller "faktisk kjennskap" i den norske oversettelsen. Bakgrunnen for at man i gjennomføringen av direktivet valgte å benytte et krav om forsett er forklart slik forarbeidene:

"I høringsnotatet var det foreslått at en nettvært måtte ha «kunnskap om at virksomheten eller offentliggjøring av innholdet er rettsstridig» for å kunne anses som strafferettslig ansvarlig for informasjon som lagres på hans server.

Det uttrykkes spesifikt i fortalens punkt 8 at direktivet ikke har som mål å harmonisere strafferettsområdet som sådan. Direktivet gir anvisning på hvilke hensyn medlemsstatene skal vektlegge ved implementeringen, men direktivet gir etter departementets oppfatning medlemsstatene frihet til å balansere disse hensynene opp mot hverandre, og tolke kravet om «faktisk kjennskap» (i høringsforslaget «kunnskap») i artikkel 14 i lys av nasjonale regler og tradisjoner.

Flere høringsinstanser har uttalt at det er vanskelig å forholde seg til kravet om «kunnskap». En av grunnene til dette er at begrepet «kunnskap» ikke er et kjent juridisk begrep og at det derfor er vanskelig å forholde seg til det dersom ikke departementet gir klare retningslinjer for hvordan dette begrepet skal tolkes og forstås i forhold til alminnelige strafferett.

Begrepet «kunnskap» tilsier etter departementets oppfatning at det i direktivet er tale om et forsettskrav før ansvar kan inntre. Selv om direktivets fortale, for eksempel punkt 48, synes å åpne for et visst uaktsomhetskrav, mener departementet det er vanskelig å tolke ordlyden i bestemmelsen på annen måte enn at det legges opp til forsett. Justisdepartementet uttaler i sitt høringsvar at ordlyden i artikkel 14 tilsier at det her er tale om et forsettskrav.

Departementet har, etter en samlet vurdering, kommet til at det vil være fornuftig å erstatte kravet om «kunnskap» med krav om «forsett». Denne endringen vil øke presisjonsnivået i lovbestemmelsen, uten at det derved er ment å føre til noen større realitetsendring. Fordelen med en slik presisering er bl.a at «forsett» er et kjent begrep som det er knytter mye rettspraksis og teori til. Dette vil lette forståelsen og anvendelsen av bestemmelsen.

Etter departementets oppfatning vil krav om forsett gi en god balanse mellom ytringsfrihet og kriminalitetsbekjempelse, og således være et godt skjæringspunkt for ansvarsfriheten."¹¹⁸

"Grov uaktsomhet" innebærer at avviket fra det forsvarlige må være markert.

Ehandelsdirektivet i norsk oversettelse bruker formuleringen "*kjennskap til fakta eller forhold som klart viser at informasjonen er ulovlig*". I den engelske versjonen heter det "*aware of facts or circumstances from which the illegal activity or information is apparent*". I forarbeidene er det vist til at:

"Ved å bruke begrepet «grov uaktsomhet» differensierer lovforslaget, på lik linje med direktivet, mellom frihet for erstatning og frihet for straff (som stiller krav om forsett). Ansvarsfrihetsbestemmelsen rekker med andre ord kortere i forhold til erstatning enn i forhold til straff. Dette skillet ønsker departementet også å innføre i den norske loven.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) punkt 9.3.1.3.2

Grov uaktsomhet er et innarbeidet juridisk begrep som det er knyttet mye praksis og teori til. Disse rettskildene vil være relevante også i fortolkningen av begrepet i denne loven. Et slikt kriterium for ansvarsfriheten vil dermed lette anvendelsen av bestemmelsen. Begrepet «kunnskap» er et mindre kjent juridisk begrep og gir dermed rom for flere tolkningsmuligheter enn begrepet «grov uaktsomhet» som har en mer fastsatt ramme. Etter departementets oppfatning vil imidlertid ikke forskjellen mellom de to forslagene bli særlig stor, idet begge forslagene krever en foranledning for reaksjon før ansvar kan ilegges. Avgjørende for om det foreligger «grov uaktsomhet» er at avviket fra det forsvarlige må være markert. Et eksempel på dette vil kunne være at en nettvært ikke undersøker innholdet under en webadresse som inneholder ordet «barnepornografi», «childporn» eller lignende. En forutsetning er imidlertid at nettverten kjenner til den aktuelle webadressen. Departementet viser til praksis og teori rundt begrepet «grov uaktsomhet» for nærmere fastsetting av innholdet i begrepet.

Direktivets krav om "kjennskap" tilsier at nettverten må ha fått noen indisier på at han lagrer ulovlig informasjon før ansvarsfriheten opphører. Slike indisier vil nettverten kunne få på ulike måter, for eksempel gjennom media eller ved henvendelser fra private eller organisasjoner. Indisiene må være av en viss karakter før nettverten risikerer å miste ansvarsfriheten om han ikke reagerer. Kravet om en viss kunnskap kan også ledes ut av direktivets krav om at nettleverandøren ikke har en plikt til generelt å overvåke all informasjon han videreformidler."¹¹⁹

I en ytringsfrihetskontekst er denne ansvarsfriheten sentral. Nettvertene fungerer som tilretteleggere for andres ytringer. Et for strengt ansvar kan føre til at mange av disse tjenestene ikke vil være villige til å ta risikoen med å formidle brukerskapt innhold, jf. tilsvarende betraktninger ovenfor i punkt 4.11.1. Departementet framhevet for øvrig i forarbeidene at hensynet til ytringsfriheten er et argument som "*må tillegges betydelig vekt i vurderingen av hvilke forhold som anses som grovt uaktsomme. Av denne grunn fastholder departementet at det ikke vil være grovt uaktsomt av en nettleverandør å videreformidle informasjon det hersker stor usikkerhet om er rettsstridig, for eksempel informasjon som påstås å være ærekrenkende eller i strid med rasismeparagrafen*".¹²⁰

4.11.4.3 Ingen generell overvåkingsplikt

Ansvarsfrihetsbestemmelsene ville ikke vært effektive dersom man kunne omgå dem ved å pålegge tilbyderne en generell plikt til å overvåke eller kontrollere innholdet på plattformene, for eksempel ved å installere filtre eller annet teknisk utstyr som kontrollerer informasjonen. Ehandelsloven § 19 presiserer derfor, i samsvar med ehandelsdirektivet artikkel 15, at ansvarsfrihetsreglene i §§ 16-18 ikke medfører at tjenesteyteren har noen "*generell plikt til å kontrollere eller overvåke den informasjonen som lagres eller overføres på oppfordring fra en tjenestemottaker, eller en generell plikt til å undersøke forhold som antyder ulovlig virksomhet*".

I direktivet artikkel 15 nr. 1 er det tydeligere uttrykt at medlemslandene heller ikke kan pålegge lagringstjenestene noen generell lovbestemt overvåkingsplikt: "*Member States shall not impose a general obligation on providers, when providing the services covered by Articles 12, (c) the provider complies with rules regarding the updating of 13 and 14,*

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) punkt 9.3.2.3.

¹²⁰ Ibid.

to monitor the information which they transmit or the information, specified in a manner widely recognised store, nor a general obligation actively to seek facts or and used by industry; circumstances indicating illegal activity".

Bestemmelsen innebærer likevel ikke noe forbud mot at tjenesteyter av eget tiltak iverksetter denne formen for overvåking. Dersom en nettvært får en melding om at han lagrer ulovlig informasjon, plikter han å undersøke dette for å ikke miste sin ansvarsfrihet etter § 18.¹²¹ Hvor konkret meldingen må være for at aktivitetsplikten skal inntre, vil måtte vurderes fra sak til sak. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at det kan pålegges undersøkelsesplikt i en spesiell sak, noe som også understrekes i ehandelsdirektivets fortalepunkt 47. I denne sammenheng kan det også nevnes at fortalepunkt 48 understreker at medlemslandene ved lov kan pålegge tjenestetilbydere aktsomhetsnormer som med rimelighet kan forventes av dem for å avdekke og hindre visse former for ulovlig aktivitet. Det kan også tenkes at nettverten i visse konkrete situasjoner ikke kan la være å foreta en form for uoppfordret kontroll, for ikke å bli ansett for å handle forsettlig eller grovt uaktsomt. Det kan for eksempel være dersom nettverten er kjent med omstendigheter som erfaringsmessig vil tilsi at ulovlig informasjon vil bli lagret av brukere.

4.11.4.4 Nærmere om virkeområdet - generelt

Ehandelsloven § 18 gjelder altså "*tjenesteytere*" som "*lagrer informasjon på oppfordring av en tjenestemottaker*".

Etter § 3 kan en tjenesteyter være både en juridisk og en fysisk person. Det avgjørende er om det tilbys en "informasjonssamfunnstjeneste" slik dette er definert i lovens § 1 andre ledd:

- "a) enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og som formidles elektronisk, over avstand, og etter individuell anmodning fra en tjenestemottaker, samt
- b) enhver tjeneste som består i å gi tilgang til, eller overføre informasjon over, et elektronisk kommunikasjonsnett, eller i å være nettvært for data som leveres av tjenestemottakeren."

I forarbeidene til loven er det vist til at blant annet online informasjons- og underholdningstjenester, herunder nettaviser, vil være omfattet av bokstav a).¹²² Dette er ytelse som "vanligvis ytes mot vederlag", men det er ikke noe vilkår at det tas vederlag i det konkrete tilfellet. Det sentrale er om tjenesten utgjør eller inngår i en form for økonomisk virksomhet.¹²³ Tjenesten må også formidles "elektronisk, over avstand", og være på "individuell anmodning". Lineær kringkasting på nettet vil derfor ikke være omfattet av loven.

I loven er det for øvrig vist til at begrepet "informasjonssamfunnstjenester" skal dekke mange forskjellige økonomiske aktiviteter som kan drives online, og det er framhevet at

¹²¹ Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) punkt 10.3.

¹²² Ot.prp. nr. 31 (2002-2003) s. 55.

¹²³ Ot.prp. nr. 31 (2002-2003) s. 21.

"Idet begrepet er teknologinøytralt og ikke tar sikte på visse typer av aktiviteter vil det også kunne dekke typer av virksomheter og aktiviteter som ikke eksisterer i dag".¹²⁴

Lagringstjenester som reguleres i § 18 er altså en spesiell form for informasjonssamfunnstjeneste som omfattes av § 2 andre ledd bokstav b), jf. her ehandelsdirektivet fortalepunkt 18.

I forarbeidene er det forklart at en nettvært er en lagringstjeneste (ehandelsdirektivet benytter uttrykket "hosting") som tilbyr utleie av lagringsplass. Det er vist til at ett eksempel på en slik "hosting"-tjeneste er såkalte "elektroniske anslagstavler":

"Dette er en Internettjeneste som tilbyr brukerne å ta del i det materiale andre her har lagt ut, eller brukeren kan selv legge ut eget materiale. På denne måten kan man for eksempel bytte dataprogrammer, bilder og musikkfiler eller foreta skriftlige dialoger i realtid over Internett («chatte»)." ¹²⁵

Tjenestene det vises til her kan kanskje sies å være forløpere til de sosiale mediene og andre brukergenererte fora på internett.

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

"Accordingly, in order to establish whether the liability of a referencing service provider may be limited under Article 14 of Directive 2000/31, it is necessary to examine whether the role played by that service provider is neutral, in the sense that its conduct is merely technical, automatic and passive, pointing to a lack of knowledge or control of the data which it stores."¹²⁶

I saken L'Oreal v eBay uttalte domstolen at aktivitetsgrensen er overskredet, og ansvarsfrihet innrømmes derfor ikke, der tilbyderen har *"provided assistance which entail, in particular optimising the presentation of the offers for sale in question or promoting those offers"*.¹²⁷

Etter at ehandelsdirektivet og ehandelsloven ble vedtatt, har det skjedd en voldsom utvikling av medieteknologi og -tjenester. Dette har reist spørsmål om hvilke tjenester som skal defineres som lagringstjenester og dermed være underlagt ansvarsfrihetsreglene i direktivet artikkel 14.

Det er ulike syn i EUs medlemsland om hvilke tjenester som skal regnes som lagringstjenester, og dermed er det også forskjeller i hvordan ansvarsfrihetsreglene

¹²⁴ Ot.prp. nr. 31 (2002-2003) s. 56.

¹²⁵ Ot.prp. nr. 31 (2002-2003) punkt 6.2.3, se også Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) punkt 4.3.

¹²⁶ Google Adwords C-236/08 para 114 og 120, se også L'Oreal v eBay C-324/09 para 113.

¹²⁷ L'Oreal v Ebay C-324/09 para 115.

anvendes. I takt med at spredning av ulovlig innhold på sosiale medier og andre plattformer som tilbyr brukergenerert innhold har blitt et stadig større problem, jf. mer nedenfor i punkt 6.4, har EU de seneste årene tatt flere skritt for å forsøke å få til en større grad av felles tilnærming og anvendelse av reglene.

4.11.4.5 Særlig om brukergenerert innhold på en redaktørstyrt nyhetstjeneste omfattes av § 18

Det viktige spørsmålet i vår sammenheng er om en redaktørstyrt nettbasert nyhetstjeneste som også tilbyr brukerne muligheten til å publisere ytringer (typisk kommentarfelt eller et tilknyttet debattforum) for denne delen av stoffet må regnes som en lagringstjeneste i ehandelslovens forstand. En redaktør kan i så fall betraktes som "tjenesteyter" direkte i medhold av § 3 dersom det er han som også er utgiver av mediet, jf. at en tjenesteyter etter denne bestemmelsen kan være både fysiske og juridiske personer. Det vanlige vil nok likevel være at det er et foretak som driver nyhetsmediet. Et neste spørsmål blir da om redaktøren likevel kan betraktes som "tjenesteyter" etter § 18, siden det normalt vil være redaktøren som har myndigheten til å beslutte om og når det skal åpnes opp for brukergenerert innhold, jf. mer nedenfor. I så fall vil altså både foretaket (eier eller utgiver) og redaktøren personlig kunne påberope seg ansvarsfritaket i § 18.

Disse spørsmålene er ikke vurdert av norske domstoler¹²⁸ og det foreligger heller ikke noen praksis fra EU-domstolen som direkte omhandler denne typen redaksjonelle medier.

Forarbeidene til ehandelsloven gir naturlig nok begrenset med veiledning, i og med at praksisen med kommentarfelt og debattforum i tilknytning til redaksjonelt stoff har utviklet seg etter at ehandelsdirektivet og ehandelsloven ble vedtatt. Forarbeidene slår likevel fast at "on-line aviser" regnes som informasjonssamfunnstjenester som omfattes av loven, jf. ovenfor i 4.11.4.4.¹²⁹ Lagringstjenester, som er en undergruppe av informasjonssamfunnstjenester, vil etter forarbeidene bl.a. omfatte såkalte "elektroniske anslagstavler" i betydningen en "[i]nternettjeneste som tilbyr brukerne å ta del i det materiale andre her har lagt ut, eller brukeren kan selv legge ut eget materiale". Slik departementet ser det, er dette i utgangspunktet en treffende beskrivelse også av elektroniske redaktørstyrte medier med kommentarfelt eller andre brukergenererte elementer.

Departementet kan ikke se at spørsmålet i særlig grad har blitt problematisert i juridisk teori. Jon Bing legger imidlertid til grunn at debattfora knyttet til nettaviser må anses som en spesiell form for nettvert/lagringstjeneste som omfattes av ehandelslovens ansvarsfritetsregler i § 18:

"En spesiell form for nettvert representeres av debattfora knyttet til nettaviser. Nettavisen er naturligvis selv en primær ytring som gjøres tilgjengelig fra en tjenestemaskin, ofte operert av nettavisen selv. Men nettavisen vil åpne mulighet for at lesere kan opprette egne blogger, laste opp egne innlegg eller kommentere andres innlegg. I forhold til slike innlegg vil

¹²⁸ Ehandelsloven § 18 ble påberopt av saksøkte i Hegnar Online-dommen, nærmere omtalt nedenfor i 4.12.3, men lagmannsretten fant ikke grunn til å ta stilling til om regelen kom til anvendelse.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 31 (2002-2003) s. 55.

nettavisen være nettvært, dvs lagre innleggene på en slik måte at de er tilgjengelig for andre brukere på Internett."¹³⁰

I forbindelse med at EU har trappet opp kampen mot ulovlig innhold på elektroniske plattformer, ble det 29. september 2017 publisert en kommunikasjon¹³¹ fra Kommisjonen som angir en rekke ikke-bindende prinsipper og retningslinjer for plattformene om hvordan de kan bidra til å bekjempe ulovlig innhold¹³² i samarbeid med nasjonale myndigheter og bransje- og interesseorganisasjoner. Kommunikasjonen forutsettes å være i overensstemmelse med ehandelsdirektivet og EU-retten hva gjelder plattformenes rettigheter og plikter. EU legger i kommunikasjonen til grunn at kommentarfelt i nyhetsbaserte nettjenester kan dekkes av ansvarsfrihetsreglene i artikkel 14, men uten at redaktørens rolle drøftes noe nærmere:

"A hosting service is an information society service consisting of the storage of information provided by a recipient of the service. This category can cover a variety of actors, from online marketplaces, video-sharing platforms, social networks, blogging websites or review websites, to users' comments' sections in news pages." (departementets uthevelse)¹³³

Kommunikasjonen er nylig blitt fulgt opp av en rekommandasjon som angir mer konkrete ikke-bindende retningslinjer til medlemsstatene og plattformene når det gjelder å avdekke og fjerne ulovlig innhold gjennom bruk av varslingsystemer ("notice and action") og proaktive tiltak.¹³⁴

Dette taler for at et redaktørstyrt medium på nett vil være omfattet av § 18 for så vidt gjelder det brukergenererte innholdet, men det vil nødvendigvis avhenge av hvordan den konkrete tjenesten er innrettet:

Som nevnt ovenfor vil det normalt ligge til redaktørens myndighetsområde å beslutte om det skal åpnes opp for denne type innhold i tilknytning til redaksjonelt stoff. Slik kommentarfelt og debattfora tilknyttet redaktørstyrte journalistiske medier normalt innrettes i dag, skjer det ikke noen forhåndsredigering av innholdet. Det er etter hva departementet forstår heller ikke vanlig å til enhver tid redigere alle kommentarer løpende. I utgangspunktet er redaktørens kontroll over innholdet derfor begrenset til å kontrollere innholdet i ettertid. Det kan derfor hevdes at redaktørens kontrollmuligheter ikke skiller seg vesentlig fra hvilken som helst annen "tjenesteyter" i ehandelslovens forstand.

På den annen side, dersom tjenesten er innrettet slik at redaktøren eller andre i mediet forhåndsgodkjenner innholdet før det publiseres, vil nøytralitetskravet som oppstilles i ehandelsdirektivet punkt 42 ikke være oppfylt og tjenesten vil ikke kunne påberope

¹³⁰ Jon Bing, Ansvar for ytringer på nett (2008) jf. s. 233.

¹³¹ EU-Kommisjonens kommunikasjon COM(2017) 555 "Tackling illegal Content Online – towards an enhanced responsibility of online platforms".

¹³² Kommunikasjonen definerer ikke hva som er ulovlig innhold, dette avgjøres av EU-retten og nasjonalstatenes lovgivning.

¹³³ COM(2017) 555 s. 5.

¹³⁴ Commission Recommendation of 1.3.2018 on measures to effectively tackle illegal content online (C(2018) 1177 final).

ansvarsfrihetsreglene. Mellom disse ytterpunktene kan det tenkes ulike grader av moderering og innretning av tjenesten, herunder prioritering og optimalisering av innholdet. Det er derfor ikke mulig å slå fast på generelt grunnlag og én gang for alle at brukergenererte elementer i redaktørstyrte journalistiske medier omfattes av ansvarsfrihetsregelen i ehandelsloven § 18.

Det at mediet har installert filterprogrammer, frivillig overvåker tjenesten, eller har truffet andre proaktive foranstaltninger for å forsøke å hindre publisering av ulovlig innhold i tjenesten utelukker trolig ikke i seg selv tjenesten fra å være en lagringstjeneste etter § 18. EU-Kommisjonens kommunikasjon COM(2017) 555 slår fast at iverksetting av proaktive frivillige tiltak ikke medfører at tjenestene fratas fordelen med å være omfattet av ansvarsfrihetsreglene i ehandelsdirektivet artikkel 14.¹³⁵ Slike tiltak kan imidlertid få betydning for hvilke aktsomhetskrav som stilles til tilbyderen. Redaktørstyrte medier skiller seg på dette punkt fra rene nettvært-tjenester som ikke selv produserer redaksjonelt innhold, jf. nærmere i punkt 14.2.2.

Oppsummert, må det antakelig kunne legges til grunn at en nettavis eller annet redaktørstyrt medium i utgangspunktet *kan* regnes som en lagringstjeneste omfattet av ehandelsloven § 18 for så vidt gjelder det brukerskapte innholdet. Det vil imidlertid måtte bero på en konkret vurdering av hvordan tjenesten er innrettet. Akkurat hvordan denne grensen skal trekkes er imidlertid vanskelig å ha en klar oppfatning av i dag.

Det neste spørsmålet er om redaktøren, som handler på vegne av foretaket, også personlig vil kunne påberope seg de samme ansvarsfrihetsreglene som foretaket. Normalt vil det være redaktøren som har myndigheten til å beslutte om og når det skal åpnes opp for brukergenerert innhold. Det er også redaktøren, som gjennom sin ledelse og kontroll, må sørge for rutiner som innebærer at ulovlig innhold som postes av brukerne fjernes i henhold til den handlingsplikten som ehandelslovgivningen oppstiller. Dette taler etter departementets vurdering for at redaktøren ikke kan bli ansvarlig i større utstrekning enn det foretaket kan. For andre redaksjonelle medarbeider i mediet er dette mer uklart. Dersom de modererer innholdet etter fullmakt fra redaktøren, er det vel neppe grunn til at de skal kunne holdes ansvarlig i større utstrekning enn han. Svaret er likevel ikke sikkert.

4.12 Ansvar for brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier

4.12.1 Rettslig utgangspunkt

Det er i dag ingen lovbestemmelser som direkte regulerer redaktørens eller medieforetakets straffansvar eller erstatningsansvar for brukergenerert innhold. Det innebærer at de alminnelige reglene for plassering av ansvar som er gjennomgått ovenfor i punkt 4.4 og 4.5 i utgangspunktet også gjelder her. Bestemmelsene om ansvarsfrihet i

¹³⁵ COM(2017) 555 s. 10.

e-handelsloven § 18 kan imidlertid etter en konkret vurdering også få anvendelse, jf. drøftelsen ovenfor i punkt 4.11.4.5.

I dette punktet vil departementet gjennomgå gjeldende rett nærmere, herunder EMD-praksis på området. De seneste årene har det vært en stadig større bekymring knyttet til hatefulle og andre trakasserende ytringer i kommentarfeltene. Departementet viser også til at Stortingets anmodningsvedtak særskilt etterlyste en utredning av redaktørens (og mediets) ansvar for det brukergenererte innholdet.

Med "brukergenerert" innhold forstås vanligvis tekst, bilder, lyd eller andre ytringsformer som brukerne har publisert i et elektronisk medium. Dersom det er mediebrukeren som selv har skapt innholdet, brukes ofte betegnelsen "brukerskapt" innhold. Det er imidlertid ingen klare skiller her, og begrepene brukes også om hverandre. I det følgende vil departementet bruke begge begreper.

Mange nettaviser åpner i stor grad for brukergenerert innhold, særlig i kommentarfelt til redaksjonelle artikler eller i tilknyttede debattforum som for eksempel vgd.no (VG) eller verdidebatt.no (Vårt Land). Det er også vanlig at redaksjonelle nettmedier legger til rette for deling og diskusjon av redaksjonelle artikler i egne profiler på de sosiale medieplattformene, og særlig da på Facebook. Flere redaksjonelle medier har stengt kommentarfeltene på egne plattformer, og tilbyr i dag kun muligheten til å kommentere og diskutere artikler som er delt i de sosiale mediene.

På nettavisenes egne plattformer kan det brukergenererte innholdet i prinsippet være underlagt forhåndsredigering av redaktøren eller noen han har utpekt, typisk ved at det er lagt inn en forsinkelse før innholdet publiseres. Det vanlige er nok likevel at kommentarene publiseres og offentliggjøres uten noen form for forhåndskontroll. Redaktøren eller noen han har utpekt kan likevel moderere innholdet mer eller mindre fortløpende, og selv delta i debatten. Mange medier har installert egne varslingsystemer hvor innhold som mistenkes å være ulovlig kan flagges av brukerne. I tillegg bruker enkelte filterprogrammer som siler ut bestemte ytringer. Redaktørforeningen har utarbeidet en egen veileder¹³⁶ for hvordan redaktørene bør håndtere nettdebattene, jf. mer nedenfor i punkt 4.12.5.

Spørsmålet som skal behandles her er om redaktøren og/eller eier eller utgiver av mediet (heretter omtalt som medieforetaket) etter gjeldende rett kan holdes straffe- og erstatningsrettslig ansvarlig for brukergenerert innhold, enten innholdet er publisert på mediets egen plattform eller på mediets profil på sosiale medier. At den som ytrer seg er ansvarlig selv er ikke tvilsomt. Spørsmålet om redaktørens og medieforetakets ansvar aktualiseres særlig der noen ytrer seg anonymt, noe som kan gjøre det vanskelig å gjøre ansvar gjeldende mot vedkommende. Men også fordi mediet spiller en avgjørende rolle når det gjelder å gjøre det ulovlige innholdet kjent for allmennheten, er det rimelig å diskutere redaktørens og medieforetakets ansvar for publiseringen.

¹³⁶ Norsk Redaktørforening: *Slik håndterer du nettdebatten*, oktober 2017.

4.12.2 Strafferettslig ansvar

I de fleste tilfeller vil det være naturlig å anlegge en medvirkningssynsvinkel på *redaktørens* mulige straffansvar, jf. ovenfor i punkt 4.4.2. Redaktøren har ikke selv ytret seg, men tilrettelagt for publisering av en annens rettsstridige ytring. I noen tilfeller vil redaktørens handlinger likevel kunne rammes direkte av ordlyden i den aktuelle straffebestemmelsen, jf. f.eks. straffeloven §§ 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn) og 317 (pornografi).

De fleste straffebud som omhandler ulovlige ytringer krever at overtrederen har handlet forsettlig, jf. ovenfor i punkt 4.4.1. Dette innebærer normalt at redaktøren bare kan holdes straffansvarlig dersom han har fått kunnskap om publiseringen av det ulovlige innholdet, men unnlatt å foreta seg noe for å redigere, fjerne eller blokkere det.

Slik kunnskap kan foreligge fordi mediet praktiserer sanntidsredigering av brukergenerert innhold, det vil si at alle innlegg kontrolleres umiddelbart av redaktøren eller hans stedfortreder etter at det er lagt ut. Slik forsterket moderering kan for eksempel praktiseres av medier i tilfelle hvor det er lagt ut særlig kontroversielle artikler, jf. her de presseetiske reglene på området som det er vist til nedenfor i punkt 4.12.5. Redaktøren kan videre få kunnskap gjennom varsel fra lesere, eller han kan bli gjort oppmerksom på den ulovlige ytringen på annet vis. At redaktøren må ha en faktisk mulighet til å handle for å unngå straffansvar, kan forankres i den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Hvor lang tid han har på seg til å reagere, må avgjøres på bakgrunn av en konkret vurdering i den enkelte saken.

Dersom ytringen rammes av et straffebud der det er tilstrekkelig å ha utvist grov uaktsomhet (hatefulle ytringer, jf. straffeloven § 185) eller uaktsomhet (f.eks. seksuelle framstillinger av barn, jf. straffeloven § 311), kan det imidlertid oppstå straffansvar for redaktøren for det brukergenererte innholdet selv om han *ikke* hadde konkret kunnskap om publiseringen. Det må her gjøres en konkret vurdering av i hvilken grad redaktøren er å bebreide for offentliggjøringen av innholdet. For eksempel kan det i et konkret tilfelle regnes som grovt uaktsomt å fatte en redaksjonell beslutning om å åpne opp for brukergenerert innhold i tilknytning til en nyhetsartikkel som omhandler forhold man vet typisk vil generere hatefulle ytringer, uten å samtidig sørge for moderering av innholdet. Hvis det da postes innhold i strid med straffeloven § 185, kan redaktøren etter omstendighetene bli ilagt straffansvar selv om han ikke hadde kunnskap om publiseringen. Det strafferettslige redaktøransvaret i straffeloven § 269 vil i dag ikke kunne anvendes som et *subsidiært* ansvarsgrunnlag ettersom bestemmelsen ikke omfatter elektroniske medier, jf. punkt 4.8.3.

Det foreligger ikke rettspraksis som omhandler spørsmålet om straffansvar for redaktøren for brukergenerert innhold. Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt-2010-1381 er likevel av en viss interesse. Saken gjaldt spørsmålet om pålegg og utlevering av IP-adressen og brukeropplysninger bak et anonymt innlegg på et debattforum knyttet til en nyhetsartikkel på nettsiden *dinside.no*, jf. straffeprosessloven § 210. Spørsmålet var om redaktøren og journalisten av nettavisen kunne nekte utlevering under henvisning til kildevernet i straffeprosessloven § 125. Høyesterett fant at innlegg fra lesere på debattfora tilknyttet

redaksjonelt innhold nyter kildevern for redaktører og medarbeidere der hvor nettsiden er underlagt redaktørens ansvar i form av sanntidskontroll av redaktøren eller hans stedfortreder. Det var imidlertid ikke nødvendig for Høyesterett å gå nærmere inn hvordan redaktøren hadde utøvet ansvaret i den konkrete saken.¹³⁷

Det er noe uklart om kjennelsen må leses slik at sanntidskontroll i ethvert tilfelle vil være en nødvendig forutsetning for at kildevernet skal omfatte identiteten til personer som står bak brukergenerert innhold. I tilfeller hvor den originære ytrer som følge av kildevernet ikke kan holdes straffansvarlig, vil redaktøren gjennom sanntidskontrollen kunne ha utvist slik skyld at han kan straffes som medvirker etter de alminnelige reglene.

Når det gjelder *medieforetakets* ansvar for publisering av ulovlig innhold, vil det i prinsippet kunne anvendes foretaksstraff, jf. ovenfor i punkt 4.10.2, som nettopp tar sikte på å etablere et klart ansvarspunkt når det skjer anonyme eller kumulative feil.

I punkt 4.11.4.5 har departementet drøftet om ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven § 18 gjelder for medieforetak og redaktører som tilbyr brukergenerert innhold i tilknytning til redaksjonelt stoff. At denne type redaktørstyrte nettmedier antakelig er omfattet av bestemmelsen, vil i så fall innebære at medieforetaket ikke kan straffes for å ha publisert ulovlig brukergenerert innhold, bortsett fra når noen som handlet på vegne av foretaket har utvist forsett, jf. straffeloven § 27 og ehandelsloven § 18 første ledd bokstav a). Dette vil gjelde selv om et straffebud fastsetter at uaktsomhet eller grov uaktsomhet i utgangspunktet er tilstrekkelig og selv om foretaksstraff i utgangspunktet kan ilegges uten at noen har utvist skyld, jf. straffeloven § 27 første ledd annet punktum.

Videre vil det innebære at mediebedriften uansett vil være straffri dersom ulovlig brukergenerert innhold blokkeres eller fjernes uten ugrunnet opphold etter at forsettet forelå, jf. ehandelsloven § 18 andre ledd. Etersom den alminnelige rettsstridsreservasjonen uansett må antas å forutsette at foretaket faktisk har mulighet til å gripe inn for at straffansvar kan ilegges, jf. ovenfor, er det likevel ikke gitt at dette innebærer en ytterligere begrensning i straffansvaret.

Det er imidlertid ikke helt klart hva som er gjeldende rett på dette området, jf. gjennomgangen ovenfor i punkt 4.11.4.5, herunder om redaktøren personlig er å betrakte som tjenesteyter og kan påberope seg ansvarsfritaket i § 18.

4.12.3 Erstatningsansvar

Redaktøren kan også holdes erstatningsansvarlig for brukergenerert innhold etter de samme grunnlagene som det er redegjort for ovenfor i punkt 4.5. I erstatningsrettslig sammenheng skilles det ikke mellom hovedmann og medvirker. Redaktørens ansvar vil her måtte følge av en tolkning av skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a).

Også her er det sparsommelig med rettspraksis. I LB-2012-40927 hadde en kvinnelig forsvarsadvokat reist krav om oppreisingserstatning etter skadeserstatningsloven § 3-6 mot Hegnar Media AS og ansvarlig redaktør for ærekrenkende utsagn på et debattforum

¹³⁷ Rt-2010-1381 avsnitt 43.

tilknyttet nettavisen Hognar Online. Debattforumet hadde ikke redaksjonelt stoff, og var oppdelt i en rekke temaer. Forumet hadde egen nettadresse, men man fikk tilgang til det via nettavisen Hognar Online.

Ansvar for redaktøren og medieforetaket etter skadeserstatningsloven § 3-6 forutsetter at det kan konstateres simpel uaktsomhet. Borgarting lagmannsrett fant det unødvendig å ta stilling til om utsagnene var ærekrenkende da retten mente at verken Hognar Media som utgiver av Hognar Online eller redaktøren hadde utvist nødvendig grad av skyld. Om aktsomhetsvurderingen uttalte Borgarting lagmannsrett:

"Et kjennetegn på innlegg på denne typen debattforum, og for så vidt også på kommentarer som sendes inn via nettet til redaksjonelle artikler, er at de legges inn i sann tid uten noen mulighet for forhåndssensur. Dette innebærer at kontrollen nødvendigvis må bli etterfølgende, uansett om det dreier seg om forhold som er underlagt redaktøransvar eller om det er et nettsted med rent brukergenerert innhold. Det avgjørende blir da dels om det reageres raskt nok på opplysninger om at det foreligger innlegg med rettsstridig innhold, og dels om redaksjonen eller verten for nettstedet har en tilfredsstillende ordning for å følge med på innholdet på eget nettsted".

Etter en konkret vurdering, fant retten at Hognar Online hadde oppfylt aktsomhetsnormen, både ved at innleggene ble fjernet kort tid etter at redaksjonen ble gjort oppmerksom på innholdet, og at *"det ut fra datidens krav var etablert et tilstrekkelig system for fjerning av innlegg med et rettsstridig eller upassende innhold. Det vises dels til ordningen med varselknapp på nettsidene, en ordning som Hognar Online var tidlig ute med å etablere. Dels vises det også til at det den gang fantes en ordning med egen moderering av nettsidene, selv om det ut fra dagens krav kan stilles spørsmålsteqn ved omfanget og systematikken av denne."* De saksøkte ble derfor frikjent.

Anke fra saksøker ble ikke tillatt fremmet for Høyesterett. Saksøker har senere klaget Norge inn for EMD for brudd på EMK artikkel 8.¹³⁸

Også når det gjelder erstatningsansvar er det per i dag ikke helt klart i hvilken utstrekning disse utgangspunktene modereres av ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven § 18 første ledd bokstav b) jf. andre ledd, jf. ovenfor i punkt 4.11.4.5. I Hognar Online-saken anførte saksøkte ehandelsloven som et subsidiært frifinnelsesgrunnlag. Lagmannsretten uttalte imidlertid at den ikke trengte å ta stilling til spørsmålet ettersom retten uansett fant at det ikke forelå uaktsomhet fra redaktørens side.

Dersom § 18 kommer til anvendelse, innebærer det i så fall at mediebedriften ikke kan ilegges erstatningsansvar eller oppreisningsansvar etter skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd og 3-6 a tredje ledd uten at *"noen som har handlet i tjenesten"* har utvist grov uaktsomhet. Dette vil være reelle begrensninger i erstatningsansvaret som ellers kunne ha blitt gjort gjeldende ved simpel uaktsomhet. Videre vil det innebære at mediebedriften uansett vil være fri for erstatningsansvar dersom den som handler på foretakets vegne uten

¹³⁸ Mona Høiness mot Norge (EMD-2014-43624). EMD har kommunisert saken for norske myndigheter, og det er inngitt skriftlige merknader fra statens side.

ugrunnet opphold fjerner eller blokkerer det ulovlige innholdet etter at forsettet forelå, jf. ehandelsloven § 18 andre ledd.

4.12.4 EMD-praksis som omhandler brukergenerert innhold

I saken *Delfi mot Estland*¹³⁹ behandlet EMD for første gang spørsmålet om ansvar for brukerskapt innhold i mediene. EMD konkluderte i storkammer med at det ikke utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 10 å ilegge nyhetsportalen Delfi erstatningsansvar for ulovlige ytringer i et kommentarfelt, selv om Delfi hadde et varslingsystem på plass og fjernet ytringene så snart de fikk kunnskap om dem. Saken dreide seg altså om medieforetakets ansvar som tjenesteyter, og ikke redaktørens personlige ansvar. Senere har EMD behandlet spørsmålet i tre saker, hvorav to er avvisningsbeslutninger. Det er nødvendig å gå nærmere inn i avgjørelsene for å se hvilke prinsipper som kan utledes av praksisen.

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

De aktuelle kommentarene ble fjernet av Delfi ca. seks uker etter at de var lastet opp, og først etter at Delfi ble gjort oppmerksom på dem av saksøkerens advokat. Estlands høyesterett kom til at det forelå uaktsomhet da Delfi på eget initiativ burde ha oppdaget og fjernet ytringene på et langt tidligere tidspunkt. Grunnlaget for å tilkjenne erstatning etter den relevante estiske loven var således til stede.

Det var på det rene i saken at Delfi hadde truffet flere forholdsregler for å hindre publisering av denne typen innhold; de hadde på plass et alminnelig varslingsystem (såkalt notice-and-take-down) der lesere kunne merke/flagge en kommentar som de fant fornærmende eller hatefull, og kommentarene ville deretter raskt bli fjernet. Delfi hadde også installert filtre som automatisk fjernet ulike obskøne ord. I tillegg hadde Delfi publisert regler for bruk av kommentarfeltet som inkluderte ansvarsfraskrivelser for det brukerskapte innholdet (se dommens avsnitt 14 og 15).

Delfi klaget Estland inn for EMD for brudd på artikkel 10. Delfi argumenterte for at inngrepet ikke hadde hjemmel i lov og at det heller ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 10 nr. 2. Det var ikke omstridt at inngrepet var gjort av hensyn til "the rights of others".

Domstolen starter med å gjøre noen prinsipielle vurderinger knyttet til sakens faktum, og avgrenser eksplisitt mot å ta stilling til spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold i medier utover dette (avsnitt 111-117).

¹³⁹ Dom 16. juni 2015 *Delfi AS mot Estland* (EMD-2009-64569)

For det første konstaterer EMD at saken dreier seg om ansvar for brukergenerert innhold på en nettbasert nyhetsportal. EMD anerkjenner at det er forskjeller mellom tradisjonelle medieforetak, som utøver redaksjonell kontroll over innholdet før publisering, og nyhetsportaler som Delfi, hvor den redaksjonelle kontrollen med det brukerskapte innholdet nødvendigvis først vil skje i ettertid. EMD uttaler at et slikt regulatorisk skille er i tråd med internasjonale standarder som

"... manifest a certain development in favour of distinguishing between the legal principles regulating the activities of the traditional print and audiovisual media on the one hand and Internet-based media operations on the other".

EMD viser til Europarådets rekommandasjon "A new notion of media" (som departementet gjennomgår ovenfor i punkt 4.3.4), hvor det anbefales at medlemslandene legger til grunn en "passende og differensiert" tilnærming, avhengig av hvilken funksjon det aktuelle mediet har. EMD konkluderer:

"Therefore, the Court considers that because of the particular nature of the Internet, the "duties and responsibilities" that are to be conferred on an Internet news portal for the purposes of Article 10 may differ to some degree from those of a traditional publisher, as regards third-party content."

For det andre legger EMD til grunn, på bakgrunn av den nasjonale domstolens vurderinger, at majoriteten av de publiserte kommentarene var direkte oppfordringer til hat eller vold mot ferjedirektøren (hatefulle ytringer). Slike ytringer er, som EMD kommer tilbake til senere i dommen, ikke beskyttet av EMK.

For det tredje legger EMD til grunn for sin vurdering at det dreier seg om en stor og profesjonell nyhetsportal som har direkte økonomiske interesser i det brukerskapte innholdet (ved at det genererer annonseinntekter). Som ett av de største nettmediene i landet, var det også en alminnelig kjent bekymring at leserkommentarene på Delfi.ee ofte hadde kontroversielt innhold.

Etter å ha slått fast disse utgangspunktene, går EMD over til å vurdere om domfellelsen utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 10, jf. artikkel 10 nr. 2.¹⁴⁰

Delfi anførte at inngrepet ikke oppfylte lovkravet, og de kravene som følger av dette når det gjelder tilgjengelighet og forutsigbarhet, se ovenfor i punkt 4.3.2. Delfi mente at det ikke var hjemmel i estisk lovgivning for å behandle en nyhetsportal som en profesjonell utgiver av kommentarstoff som var postet på deres hjemmeside. Delfi mente nasjonal lov, i overensstemmelse med ansvarsfrihetsreglene i ehandelsdirektivet, tvert imot tilsa at Delfi ikke kunne dømmes. Uenigheten dreide seg altså om hvordan Delfi skulle klassifiseres som tjeneste. I relasjon til brukergenerert innhold betraktet Delfi seg selv som en plattform/lagringstjeneste ("intermediary"), mens myndighetene mente Delfi skulle betraktes som et medieforetak ("media publisher"), jf. dommen avsnitt 125.

I samsvar med alminnelige prinsipper for hvordan EMD anvender konvensjonen, ville EMD ikke ta stilling til de estiske domstolenes lovanvendelse og tolkning av

¹⁴⁰ Se punkt 4.3.2 for en nærmere gjennomgang av EMK artikkel 10.

e-handelsdirektivet (dommen avsnitt 127). EMD begrenset seg derfor til en vurdering av om det var mulig for klageren å forutsi sin rettsstilling med tilstrekkelig grad av sikkerhet. EMD konkluderer her med at det var forutsigelig nok for Delfi, som en profesjonell nyhetsportal, at den alminnelige ansvarslovgivningen ville få anvendelse. Delfi kunne ha søkt juridisk rådgiving, særlig på bakgrunn av at det allerede var en offentlig diskusjon og bekymring knyttet til deres kommentarpraksis (dommens avsnitt 128-129).

Hva gjelder spørsmålet om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn, viser EMD til de generelle prinsippene som er utviklet gjennom praksis knyttet til medienes særlige funksjon i samfunnet og journalistenes "duties and responsibilities" etter artikkel 10. EMD viser blant annet til den negative virkningen det kan få for ytringsfriheten å ilegge videreformidleren ansvar, med mindre det er sterke grunner for å gjøre det. Vernet av privatlivet etter EMK artikkel 8 nyter imidlertid tilsvarende vern som ytringsfriheten, og domstolen uttaler at dens oppgave er å vurdere om nasjonale myndigheter har funnet en rimelig balanse mellom disse rettighetene (dommens avsnitt 131-139). I denne vurderingen vil de nasjonale myndighetene innrømmes en vid skjønnsmargin.

I spørsmålet om nasjonale domstoler hadde anført relevante og tilstrekkelige grunner for å ilegge Delfi ansvar og dermed oppfylte kravet til forholdsmessighet i art 10 nr. 2, identifiserte EMD fire kriterier av betydning for vurderingen (dommens avsnitt 142-162):

- Kontekst og innholdet av kommentarene
- Iverksatte tiltak for å forhindre og fjerne krenkende/ulovlige uttalelser
- Hvorvidt ansvar kunne gjøres gjeldende mot den originære yrter
- Konsekvenser for partene

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

Spørsmålet om ansvar for brukerskapt innhold var igjen oppe i saken *Magyar Tartalomsgaltatok Egyesülete (MTE) og Index mot Ungarn*.¹⁴¹ De to klagerne var også her i en sivil sak blitt dømt til å betale erstatning for ærekrenkelser framsatt i et kommentarfelt knyttet til en redaksjonell artikkel/kommentar som omhandlet uetisk praksis i et meglerforetak. Artikkelen var først publisert på nettsiden til MTE, som er det selvregulerende organet til ungarske innholdstilbydere på nettet og som blant annet

¹⁴¹ Dom 2. februar 2016 Magyar Tartalomsgaltatok Egyesülete and Index mot Ungarn (EMD-2013-22947).

håndhever bransjens etiske regler. Artikkelen ble senere publisert på Index' nyhetsportal, som er en av de største i Ungarn og som nettmedium sammenlignbart med Delfi.

Begge de to portalene hadde tilrettelagt for at brukerne kunne kommentere redaksjonelt innhold etter først å ha forhåndsregistrert seg. I likhet med Delfi hadde begge mediene et "notice-and-take-down"-system, som gjorde det mulig for brukerne å varsle om potensielt ulovlig innhold. Brukerne av foraene var også varslet om at innholdet ikke representerte nettstedenes egne synspunkter og at leserne selv var ansvarlig for innholdet. Innholdet på Index ble også delvis moderert på eget initiativ etter publisering (dommens avsnitt 8-10).

I likhet med i Delfi-saken fant EMD at kravet om at inngrepet må ha hjemmel i lov var oppfylt da det var forutsigelig nok for de to nettportalene at ansvar kunne bli gjort gjeldende på vanlig sivilrettslig grunnlag, og ikke etter ehandelslovgivningen (avsnitt 47-51).

EMD kom imidlertid fram til at inngrepet ikke var nødvendig og forholdsmessig, og at det derfor utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 10 å ilegge de to mediene ansvar. I den konkrete vurderingen brukte EMD de samme fire kriteriene som i Delfi-saken, men kom altså fram til motsatt resultat. Hovedbegrunnelsen for dette var at brukerkommentarene i MTE og Index-saken, i motsetning til i Delfi-saken, ikke dreide seg om klart ulovlige (hatefulle) ytringer, men fornærmende og vulgære ytringer rettet mot et kommersielt foretak og deres handelspraksis. I dette tilfelle anså domstolen det tilstrekkelig at det var etablert et "notice-and-take-down"-system:

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

I saken *Pihl mot Sverige*,¹⁴² anførte klager at det utgjorde et brudd på artikkel 8 at et nettsted ikke var dømt for ærekrenkelser i en sak som gjaldt ytringer postet i nettstedets debattforum. Kommentarene var knyttet til at Pihl brukte narkotika og at han hadde vært involvert i et nazistisk parti, og ble ytret på en blogg drevet av en liten ikke-kommersiell organisasjon. EMD fant at klagen var åpenbart grunnløs (manifestly illfounded), og avviste full behandling. EMD brukte også her de fire kriteriene utviklet i Delfi og MTE og Index-saken. EMD la stor vekt på at kommentarene ikke dreide seg om hatefulle ytringer eller tilskyndelse til vold. Et annet viktig aspekt ved avgjørelsen er domstolens vektlegging av at det dreide seg om et nettsted tilhørende en liten og ikke-kommersiell

¹⁴² EMDs avgjørelse 7. februar 2017 *Pihl mot Sverige* (EMD-2014-74742).

organisasjon, og at det ikke var grunn til å tro at de ærekrenkende utsagnene kom til å få noen stor utbredelse.

I den siste saken, *Tamiz mot Storbritannia*,¹⁴³ avviste EMD også å behandle en klage under EMK artikkel 8 hvor klager gjorde gjeldende at Storbritannia hadde krenket hans rettigheter etter EMK artikkel 8. Google ble saksøkt på bakgrunn av påstått ærekrenkende ytringer på et bloggforum tilknyttet tjenesten Blogger.com, men ble frikjent av nasjonale domstoler. EMD var enig med nasjonale domstoler i at kommentarene hovedsakelig var "vulgar abuse" av den karakter som er vanlig på mange nettportaler, og som det måtte forventes at en kommende politiker tålte. Ut fra konteksten de var skrevet, ville leserne sannsynligvis også forstå at flere av beskyldningene ikke skulle tas seriøst (avsnitt 81). EMD mente nasjonalstaten måtte innrømmes en vid skjønnsmargin i avveiningen mellom Googles' ytringsfrihet og klagerens rett til privatliv, og at denne avveiningen var utført tilfredsstillende av britiske domstoler. Klageren hadde lagt stor vekt på avgjørelsen i Delfi-saken, men EMD fant at ingen av de grunnene som tilsa at Delfi kunne holdes erstatningsansvarlig for ulovlige leserkommentarer forelå i saken.

4.12.5 Bransjereguleringen på området

I Vær Varsom-plakaten punkt 4.17 heter det:

"Dersom redaksjonen velger ikke å forhåndsredigere digitale meningsutvekslinger, må dette bekjentgjøres på en tydelig måte for de som har adgang til disse. Redaksjonen har et selvstendig ansvar for så snart som mulig å fjerne innlegg som bryter med god presseskikk".

Redaktørforeningen publiserte høsten 2017 en egen veileder for hvordan redaktøren bør håndtere nettdebattene.¹⁴⁴ Veilederen inneholder en gjennomgang av lovverket, de presseetiske reglene som gjelder på området, herunder aktuelle avgjørelser, samt nærmere råd og veiledning for hvordan redaktørens skal forholde seg til nettdebatten.

Hva gjelder de presseetiske reglene, vises det i veilederen til at bestemmelsen i punkt 4.17 innebærer at det er et fritt valg for redaktørens hvorvidt debattene skal forhåndsmodereres eller ikke. For at bestemmelsen i andre punktum skal komme til anvendelse, må det i utgangspunktet konstateres at innholdet i de publiserte kommentarene bryter med god presseskikk. PFU har i flere saker uttalt at det i punkt 4.17 ligger en forventning om at det enkelte medium etablerer en form for rutiner eller system for overvåking av nettdebatten og kommentarfeltene hvor det publiseres uten forhåndskontroll.¹⁴⁵

I veilederen er det videre presisert at de etiske reglene gjelder både i mediets egne kommentarfelt og det som publiseres på mediets profil i sosiale medier ellers andre plattformer hvor det er mediet selv som har opprettet og administrerer profilen.

¹⁴³ EMDs avgjørelse 19. september 2017 Payam Tamiz mot Storbritannia (EMD-2014-3877).

¹⁴⁴ Norsk Redaktørforening: *Slik håndterer du nettdebatten*, oktober 2017.

¹⁴⁵ Ibid s. 10.

Redaktørforeningen har i veilederen gitt følgende ti "gode råd" for hvordan redaktørene bør styre debatten:

- 1) Klargjør debattreglene og ytrerens eget ansvar
- 2) Sørg for en skikkelig registreringsordning
- 3) Vurder nøye hvilke temaer som egner seg
- 4) Forsterk moderering på visse saker
- 5) Bruk filter og varsling
- 6) Gi mulighet for rangering av innlegg
- 7) Delta i debatten!
- 8) Steng debatten i perioder
- 9) Steng ute de som bryter reglene
- 10) Steng for søkemotorer og ikke publiser på sosiale medier

4.13 Taushetsplikt, anonymitetsrett og kildevern

Det gjelder i dag ingen lovpålagt yrkesmessig taushetsplikt for journalister eller redaktører. Det praktiseres imidlertid en absolutt taushetsplikt etter pressens etiske regelverk, hvor det i Vær Varsom-plakaten punkt 3.5 heter:

"Oppgi ikke navn på kilde for opplysninger som er gitt i fortrolighet, hvis dette ikke er uttrykkelig avtalt med vedkommende".

Ettersom det ikke gjelder noen lovfestet taushetsplikt for journalister/redaktører, gjelder det heller ikke noe forbud mot å motta vitneforklaring i rettsprosess, slik tilfellet er for andre profesjoner som enten omfattes av straffeprosessloven § 119 (yrkesmessig vitneforbud for prester, advokater, leger etc.) eller § 118 (vitneforbud som følge av lovbestemt taushetsplikt hvor det kreves samtykke fra departementet for å avgi vitnemål). Tilsvarende bestemmelser er gitt i tvisteloven § 22-3 og § 22-5.

Kildevernet er derfor formulert som en *fritaksrett*. Hovedregelen etter straffeprosessloven § 108 er at enhver som blir innkalt som vitne plikter å møte og forklare seg for retten, med mindre noe annet er bestemt ved lov. For medarbeidere i visse medier¹⁴⁶ gir likevel loven rett til å nekte å svare på spørsmål om "*hvem som er forfatter til en artikkel eller melding i skriftet eller kilde for opplysninger i det*", jf. straffeprosessloven § 125 første ledd første punktum og tvisteloven § 22-11 første ledd første punktum. Det samme gjelder spørsmål om "*hvem som er kilde for andre opplysninger som er betrodd redaktøren til bruk i hans*

¹⁴⁶ Straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11 gjelder medarbeidere i "*trykt skrift*", "*kringkasting*" og "*annen medievirksomhet som i hovedtrekk har samme formål som aviser og kringkasting*". I kjennelsen inntatt i Rt-2010-1381 kom Høyesterett til at et innlegg fra en leser på et debattforum tilknyttet artikler i en nettavis som var underlagt sanntidsregulering, var omfattet av kildevernet etter straffeprosessloven § 125 første ledd, jf. femte ledd. I den såkalte "Rolfesen-saken" i Rt-2015-1286 ble det slått fast at også en dokumentarfilmskaper faller innenfor den beskyttede personkretsen etter paragrafen.

virksomhet", jf. § 125 første ledd annet punktum. Tvisteloven § 22-11 første ledd annet punktum inneholder en tilsvarende bestemmelse. Kildevernet beskytter ikke bare kildens navn, men også opplysninger som på annen måte identifiserer kilden, jf. Rt-1995-1166.

Forklaringsfritaket gjelder likevel ikke uten unntak. Retten kan på strenge vilkår gjøre unntak fra kildevernet og pålegge forklaringsplikt om hvem som er kilde. Unntak framgår av straffeprosessloven § 125 tredje ledd og tvisteloven § 22-11 annet ledd. Om det foreligger grunnlag for domstolene til å pålegge vitnet å oppgi navn på kilden, tillate beslag eller pålegge utleveringsplikt, vil for det første bero på om "*vektige samfunnsinteresser*" tilsier at opplysningen om kildens identitet gis og denne opplysningen er av "*vesentlig betydning*" for sakens oppklaring, jf. straffeprosessloven § 125 tredje ledd første punktum. Tilsvarende i tvisteloven § 22-11 annet ledd. Dersom grunnvilkårene for å gjøre unntak fra kildevernet er oppfylt, skal det etter straffeprosessloven § 125 tredje ledd første punktum og tvisteloven § 22-11 annet ledd første punktum foretas en "samlet vurdering", det vil si en bred interesseavveining. Interesseavveiningen må foretas i samsvar med EMK artikkel 10 og EMDs praksis. I Rt-2004-1400 avsnitt 46 gis det – under henvisning til praksis fra EMD – uttrykk for at "*kildevernet langt på vei er absolutt så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning*".

Formålet med straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11 er å legge til rette for at pressen kan avdekke kritikkverdige forhold og sette sentrale samfunnsspørsmål under debatt, det vil si å ivareta det samfunnsmessige og demokratiske behovet for fri debatt og meningsdannelse.

Kulturdepartementet går ikke nærmere inn på kildevernreglene her, men viser til Justisdepartementets kommende høring av endringer i straffeprosessloven og tvisteloven.

4.14 Imøtegåelsesretten

Straffeloven § 270 tredje ledd pålegger redaktøren en straffesanksjonert plikt til å innta imøtegåelser av en anførsel i et blad eller tidsskrift:

"Den som er redaktør for et blad eller tidsskrift, og som ikke inntar en imøtegåelse av en anførsel som der er fremsatt i første eller annet nummer av bladet, på like iøynefallende sted som det imøtegåtte, straffes med bot. Redaktøren kan også ilegges løpende mulkt frem til imøtegåelsen trykkes. Kravet om imøtegåelse må fremsettes av den som anførlene direkte angår senest innen ett år etter utgivelsen, begrense seg til anførsler av faktisk art og ikke inneholde noe straffbart."

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 430 med mindre endringer.

Straffelovkommisjonen foreslo å oppheve bestemmelsen idet den ble ansett som en del av presseetikken og regelen etter kommisjonens syn var lite egnet til å sanksjonere med straff.¹⁴⁷ Justisdepartementet foreslo å videreføre bestemmelsen i lys av

¹⁴⁷ NOU 2002:4 s. 426-427.

beriktigelsesplikten som følger av kringkastingsloven § 5-1, jf. nedenfor, men holdt åpent at bestemmelsen på sikt kunne vise seg å være overflødig.¹⁴⁸

Imøtegåelsesretten tilkommer den som "*anførslene direkte angår*", noe som kan være både juridiske og fysiske personer. Imøtegåelsen behøver ikke å være begrenset til kun å erklære avisens anførsler for uriktige. Den angrepne kan også gi sin egen framstilling av saken, men loven gir utelukkende en rett til å besvare fakta med fakta, jf. tredje punktum. De vurderingene som avisen har knyttet til beskyldningene, omfattes altså ikke av imøtegåelsesretten. En redaktør er i sin fulle rett til å nekte å innta et tilsvarende som inneholder subjektive vurderinger eller forhold utenfor saken, og her gjelder det et "alt eller ingenting"-prinsipp, jf. Borgarting lagmannsretts dom LB-2010-180854.

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

Imøtegåelsesretten etter straffeloven § 270 gjelder kun anførsler i "blad eller tidsskrift", altså den periodiske, trykte pressen. Elektroniske medier er således ikke omfattet, heller ikke enkeltstående trykte publikasjoner slik som bøker.

For kringkastingsendinger er imidlertid en tilsvarende rett lovfestet i kringkastingsloven § 5-1, omtalt som en rett til "beriktigelse":

"Enhver fysisk og juridisk person hvis rettmessige interesser er blitt krenket ved fremsettelse av uriktige faktiske opplysninger i et kringkastingsprogram, skal ha rett til å beriktige påstandene. Krav om beriktigelse må fremsettes for vedkommende kringkaster innen tre måneder fra den dag da programmet ble sendt. Krav om beriktigelse kan avvises dersom det ville innebære en straffbar handling eller påføre kringkasteren ansvar."

Retten til beriktigelse inntreder der den omtalte "rettmessige interesser" er krenket. Det kan dreie seg om krenkelse av vedkommendes ære og omdømme, men også andre hensyn, for eksempel økonomiske interesser, vil kunne begrunne beriktigelse. Retten til beriktigelse er begrenset til faktiske opplysninger, på samme måte som etter straffeloven § 270 tredje ledd. Det kreves ikke at den omtalte fører bevis for at de offentliggjorte opplysningene var uriktige. Dersom opplysningene utvilsomt er sanne, kan imidlertid den omtalte "rettmessige interesser" ikke anses krenket etter denne bestemmelsen.

Fristen for å sette fram krav om beriktigelse er tre måneder fra det tidspunkt kringkastingsprogrammet ble sendt. Det framgår av forarbeidene at beriktigelsen må tas inn uten unødig opphold, og så vidt mulig på samme måte og tidspunkt, evt. i samme programpost, som de opplysningene som beriktiges.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.3.

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 77 (1996-1997) punkt 7.

Det er lagt til grunn at kringkastingsloven § 5-1 gjennomfører EØS-avtalens direktiv om audiovisuelle medietjenester¹⁵⁰ artikkel 28, som forplikter medlemsstatene til å "adopt the measures needed" for at fysiske eller juridiske personer som er blitt krenket gjennom uriktige påstander i et fjernsynsprogram har en rett til å imøtegå disse (omtalt som "Right to reply").¹⁵¹ Medietilsynet har ingen håndhevingsmyndighet med bestemmelsen. I forarbeidene er det vist til at den som er blitt krenket gjennom en offentliggjøring av uriktige faktiske opplysninger, og som forgjeves har krevd opplysningene beriktiget, vil ha valget mellom å klage til PFU eller å gå til sivilt søksmål.¹⁵²

Imøtegåelsesretten er også en viktig del av presseetikken. Vær varsom-plakaten har regler om "samtidig imøtegåelse av faktiske opplysninger", men dette er ikke noen absolutt rettighet:

"4.14. De som utsettes for sterke beskyldninger skal så vidt mulig ha adgang til samtidig imøtegåelse av faktiske opplysninger. Debatt, kritikk og nyhetsformidling må ikke hindres ved at parter ikke er villig til å uttale seg eller medvirke til debatt."

Beslektet med dette er tilsvarensretten, som ikke er begrenset til retting av faktafeil, men på den annen side ikke angir en hovedregel om "samtidig" tilsvarens:

4.15. De som er blitt utsatt for angrep skal snarest mulig få adgang til tilsvarens, med mindre angrep og kritikk inngår som ledd i en løpende meningsutveksling. Ha som krav at tilsvaret er av rimelig omfang, holder seg til saken og har en anstendig form. Tilsvarens kan nektes dersom den berørte part, uten saklig grunn, har avvist tilbud om samtidig imøtegåelse i samme spørsmål. Tilsvarens og debattinnlegg skal ikke utstyres med redaksjonell, polemisk replikk.

Vær Varsom-plakaten håndheves av Pressens Faglige Utvalg, hvis kompetanseområde i prinsippet omfatter alle journalistiske medier uavhengig av plattform.¹⁵³ Klage på at regelverket er overtrådt, må settes fram innen seks måneder fra publiseringsdato.

¹⁵⁰ Parlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU.

¹⁵¹ Se nærmere Ot.prp. nr. 77 (1996-1997) punkt 4.6 om forholdet til tilsvarende bestemmelse i TV-direktivet (Rådsdirektiv 89/552/EØF) artikkel 23 og Prop. 9 L (2012-2013) kapittel 9.2.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Se NOU 2011:12 kapittel 4.2.2-4.2.4 for en nærmere gjennomgang av pressens selvdømmesystem og etiske regelverk.

5 Utenlandsk rett

5.1 Innledning

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

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

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

5.2 Sverige

5.2.1 Generelt om grunnlovsbeskyttelsen av ytrings- og trykkefriheten

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

"1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

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

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

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

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

Gjeldende TF ble fastsatt i 1949 og omfatter bøker, aviser, periodiske publikasjoner og andre nærmere definerte trykte skrifter. YGL som ble innført i 1992, bygger hovedsakelig på de samme prinsippene som TF. YGL gjelder radio, fjernsyn, film, videogram og andre tekniske opptak. Den såkalte databaseregelen i YGL første kapittel § 9 innførte samtidig grunnlovsbeskyttelse for "videotex", det vil si overføring av informasjon lagret i databaser. Senere har regelen blitt endret flere ganger og er i dag tillempet til å hovedsakelig gjelde nettmedier. Enkelt sagt gir regelen automatisk beskyttelse for de tradisjonelle massemedienes redaksjonelle plattformer på nett, mens andre nettmedier kan få beskyttelse gjennom en frivillig registreringsordning hvor man søker et såkalt "utgivningsbevis". Departementet kommer nærmere tilbake til dette nedenfor i punkt 5.2.5.

5.2.2 Grunnprinsippene i reguleringen

TF og YGL hviler på et sett av grunnprinsipper som er tilnærmet identiske i de to grunnlovene. En vanlig framstilling av rettighetene er:¹⁵⁴

- Forbud mot sensur
- Etableringsfrihet¹⁵⁵
- Eneansvar for "ansvarlig utgivare"
- Kildevern ("meddelarskydd")
- Særskilt forbrytelseskatalog
- Særskilt rettergangsordning

Av sentral betydning for systemet er det såkalte eksklusivitetsprinsippet, som gir TF og YGL status som særlovgivning på straffe- og prosessrettens område i saker som omhandler nærmere definerte "tryckfrihetsbrott"/"yttrandefrihetsbrott". Hvilke forbrytelser det er, er listet opp i TF kapittel 7, § 4 og YGL kapittel 5, § 1. Det gjelder for eksempel hets mot folkegrupper, ærekrenkelser og oppvigleri, høyforræderi, spionasje og hat mot offentlige tjenestemenn.

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

5.2.3 Nærmere om redaktøransvaret

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

De nærmere reglene finnes i TF kapittel 8 og YGL kapittel 6. Grunnlovene peker altså ut i detalj hvem som er ansvarlige, og bygger på et suksessivt system som følger en bestemt

¹⁵⁴ Jf. SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar s. 141 flg.

¹⁵⁵ Etableringsfriheten er noe innskrenket når det gjelder kringkastingssendinger som følge av konsesjonskrav.

kjede av ansvarssubjekter. Med utgangspunkt i TF, er hovedregelen at redaktøren er objektivt ansvarlig for innholdet i mediet, jf. kapittel 8, § 1. Alle periodiske skrifter som omfattes av lovgivningen skal derfor ha en redaktør/ansvarlig utgiver som er registrert hos offentlige myndigheter. Skriftet må ikke utgis før redaktøren har mottatt et "utgivningsbevis". Nærmere regler om utgivelse av periodisk skrift er gitt i TF femte kapittel.

Högsta domstolen har gitt følgende prinsipielle begrunnelse for eneansvaret:¹⁵⁶

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

I de sjeldne tilfeller hvor redaktøren/utgiveren ikke kan holdes ansvarlig, for eksempel fordi det ikke var utstedt et utgivningsbevis, går ansvaret videre til den som ellers anses nærmest til å bære ansvaret for regelbruddet. Hva gjelder periodiske skrifter, utpekes eieren, deretter trykkeren, deretter den som sprer skriften til offentligheten, jf. kapittel 8, §§ 2-4. Ansvarer er fullt ut objektivt, det vil si at den som loven utpeker holdes ansvarlig uavhengig av skyld og uavhengig av om han kjente til innholdet på forhånd. Som en følge av dette eneansvaret, kan heller ingen dømmes for medvirkning. I visse tilfelle åpner imidlertid grunnlovene opp for at det i erstatningssaker kan idømmes solidaransvar.

5.2.4 Nærmere om kildevernet

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

For det første har enhver rett til straffritt å gi opplysninger om ethvert emne for publisering i et medium ("meddelarfrihet", jf. TF kapittel 1, § 1 tredje ledd og YGL kapittel 1 § 2). Denne rettigheten henger nært sammen med det objektive eneansvaret, som altså innebærer at det alltid vil være en person som er knyttet til mediet som kan holdes ansvarlig for innholdet. Det gjelder enkelte unntak hvor ytreren likevel kan holdes ansvarlig for å ha gitt opplysningene:

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

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

For det andre har enhver rett til å fritt anskaffe opplysninger for publisering i et medium ("anskaffarfrihet"), jf. TF kapittel 1 § 1 fjerde ledd og YGL kapittel 1, § 2. Unntak gjelder

¹⁵⁶ Dom inntatt i NJA 2014 s. 128.

dersom opplysningen gjelder grove brudd på rikets sikkerhet, jf. ovenfor. Det vil også være mulig å strafferettslig forfølge ulovlig innhenting av opplysninger.

For det tredje innebærer vernet en rett for den som jobber i eller for et medium, samt alle andre kilder, til å ytre seg anonymt, noe som forplikter mediene til å holde ytrere identitet skjult (TF kapittel 3 og YGL kapittel 2). Brudd på taushetsplikten er straffesanksjonert.

Her i Norge har dette prinsippet blitt framstilt som det gjelder et absolutt kildevern, men også i Sverige gjelder det unntak. Taushetsplikten gjelder ikke dersom den som har gitt opplysningene samtykker til at hans identitet røpes, eller ved nærmere bestemte alvorlige forbrytelser som høyforræderi, spionasje etc. (se TF kapittel 3 § 3 andre ledd og YGL kapittel 2, § 3 andre ledd med nærmere henvisninger).

For det fjerde, og nært forbundet med anonymitetsretten, gjelder det et etterforskningsforbud, som innebærer at myndighetene ikke har lov til å etterforske identiteten til den som har gitt opplysninger til mediet (TF kapittel 3, § 4 og YGL kapittel 2, § 4). Også overtredelse av etterforskningsforbudet er straffesanksjonert.

For det femte gjelder det et såkalt "repressalieforbud", som innebærer et forbud mot at det å gi opplysninger til mediet generelt skal medføre negative konsekvenser for ytreren utover det som har støtte i grunnlovene. Det nærmere innholdet av forbudet framgår først og fremst av Justitiekanslerns praksis. Straffetrusselen står imidlertid uttrykt i TF kapittel 3, § 5 tredje ledd og YGL kapittel 2, § 5 tredje ledd.

5.2.5 Nærmere om vernet for elektroniske medier

Elektroniske medier kan ha grunnlovsværn etter den såkalte databaseregelen i YGL kapittel 1, § 9. Det sentrale er at noen nettmedier vil ha automatisk grunnlovsbeskyttelse, mens andre må registrere seg for å få beskyttelse. Bestemmelsen ble utformet i en tid før utviklingen av internett og bærer preg av det. Den er endret flere ganger i takt med den teknologiske utviklingen.¹⁵⁷ Kjerneområdet for databaseregelen er informasjonsspredning på nett fra de aktørene som allerede er omfattet av vernet i TF eller YGL. Tanken er at grunnlovsbeskyttelsen skal følge med når disse aktørene publiserer på nett. Det går fram av ulike forarbeider at en viktig del av begrunnelsen er behovet for å beskytte massemediens kilder.¹⁵⁸ Bestemmelsen lyder i sin helhet:

"§ 9 Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också, i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen, när en **redaktion** för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor
1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, **vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten**, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

¹⁵⁷ For en nærmere gjennomgang av regelens tilkomst og utvikling, se SOU 2016:58 s. 254 flg.

¹⁵⁸ SOU 2016:58 s. 268 med videre henvisninger.

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, **tillhandahåller allmänheten information** som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1, eller
3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har **utgivningsbevis** för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas ska ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag. *Lag (2010:1349).*" (Departementets uthevinger)

Automatisk grunnlovbeskyttelse etter første ledd har altså i hovedsak redaksjoner for aviser, tv og radio som også publiserer informasjon på nett og hvor innholdet ikke kan endres av andre enn den som driver virksomheten.¹⁵⁹ Begrepet "redaksjon" er dermed sentralt, men det finnes ingen nærmere definisjon av begrepet i loven. I praksis har begrepet blitt tolket vidt, i lys av bestemmelsens formål og de interessene grunnloven bygger på.¹⁶⁰

For et massemedium som bare drives på nettet, vil det altså ikke være noen automatisk beskyttelse, og heller ikke for aktører som driver i mindre skala, som for eksempel en blogg. Disse kan imidlertid etter bestemmelsen i § 9 andre ledd få en frivillig beskyttelse gjennom å søke om et såkalt utgiverbevis ("utgivningsbevis") hos Myndigheten for press, radio og tv. I tillegg til de kravene som stilles til de mediene som har automatisk beskyttelse etter første ledd, er det da tilleggskrav om at virksomheten drives fra Sverige, at databasen har en utgiver (redaktør), og at virksomheten har et navn som ikke kan forveksles med navnet på andre virksomheter som er beskyttet av regelen. Kravene er av formell art, og det foretas ingen nærmere kvalitativ prøving. Et utgiverbevis gjelder for en periode på ti år før det må fornyes. Det er gitt nærmere regler om utgiverbevis i den

¹⁵⁹ Alle som gir ut aviser eller sender tv og radio er omfattet av beskyttelsen, det vil si at også en blogger som sender tv som er beskyttet av den såkalte websendingsregelen i § 6 vil være omfattet.

¹⁶⁰ SOU 2016:58 s. 270 flg. og s. 331 med særlig henvisning til NJA 2007 s. 309.

såkalte "tillämpningslagen" (1991:1559). På myndighetens hjemmeside ligger en søkbar liste over de medier som har mottatt slikt bevis.

I lys av den teknologiske utviklingen har det vært identifisert en rekke avgrensings spørsmål.¹⁶¹ Allerede Tryck- og yttrandefrihetsberedningen pekte i betenkningen *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2006:96) på ulike problem med redaksjonsbegrepet og hva som utgjør en database. Senere kom Yttrandefrihetskommittén og pekte på lignende utfordringer i sin utredning *En översyn av tryck och yttrandefriheten* (SOU 2012:55), herunder spørsmålet om ansvar for brukergenerert innhold som ikke er moderert på forhånd. Yttrandefrihetskommittén foreslo enkelte endringer i databaseregelen, men forslaget resulterte ikke i noen lovendring.

Regelen er senest vurdert av Mediegrunlagskommittén, som leverte sin betenkning SOU 2016:58 *Ändrade Mediegrundlagar* 15. september 2016. Komiteen sluttet seg til tidligere vurderinger av at det ikke er mulig å gi noen generell grunnlovsbeskyttelse til alle elektroniske medier dersom de yringsfrihetsrettslige grunnprinsippene i TF og YGL skal kunne opprettholdes.¹⁶² Komiteen mente derfor det fortsatt vil være behov for å avgrense regelen slik at ikke alle yringer og aktører på internett omfattes. I lys av dette vurderte komiteen om det var mulig å finne en hensiktsmessig avgrensing slik at også andre enn de tradisjonelle mediens nettsteder ble automatisk vernet av loven.

Komiteen mente prinsipielle grunner talte for at profesjonelt drevne medieforetak ble likebehandlet, slik at det ikke hadde noen betydning om nettmediet var knyttet til tradisjonelle (analoge) medier. Komiteen vurderte derfor om loven kunne begrenses til medievirksomheter med formål å formidle informasjon og underholdning til et større publikum, og da særlig yringer som er av vesentlig betydning for opinionsdannelsen i samfunnet. Komiteen mente imidlertid at dette ville stride mot det grunnleggende prinsippet i YGL og TF om at det ikke skal ha noen betydning for grunnlovsvernet hvilket innhold som formidles. Komiteen konkluderte på denne bakgrunn med at man burde opprettholde dagens skille hvor koblingen til tradisjonelle mediers redaksjon var avgjørende for å oppnå automatisk grunnlovsbeskyttelse og at øvrige medier ble henvist til å søke om utgiverbevis for å oppnå beskyttelse.

5.2.6 Nærmere om mediens ansvar for brukergenerert innhold

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

Brukergenerert innhold (i Sverige benevnt som "användarkommentarer") på de redaktørstyrte journalistiske mediens elektroniske plattformer, som lastes opp automatisk uten forhåndsmoderering, er ikke omfattet av dette ansvaret. Det er fordi databaseregelen i YGL første kapittel § 9 setter som vilkår for grunnlovsvern at ingen andre enn den som

¹⁶¹ SOU 2016:58 s. 261 flg.

¹⁶² SOU 2016:58 s. 265

driver virksomheten kan endre på innholdet. Det gjelder enten grunnlovsvernet er automatisk, eller det er oppnådd frivillig ved å søke utgiverbevis, jf. punkt 5.2.5.

Bakgrunnen for denne avgrensningen er nettopp prinsippet om redaktørens eneansvar; redaktøren skal ha mulighet til å granske materialet og fatte beslutning om hva som skal publiseres for at han skal kunne holdes ansvarlig. At det brukerskapte innholdet ikke nyter grunnlovsvern betyr for eksempel at redaktøren ikke kan nekte å forklare seg om kilden til opplysninger som er satt fram i umoderert brukerskapt innhold.

I rettspraksis er det lagt til grunn at umodererte brukerkommentarer og debattforum i tilknytning til redaksjonelt stoff skal anses som en separat database utenfor det som er vernet av YGL, under forutsetning av at det er tydelig adskilt fra det redaksjonelle stoffet, jf. NJA 2014 s. 128. Dersom det ikke er tilstrekkelig tydelig adskilt vil også grunnlovsvernet for det redaksjonelle stoffet bortfalle. I NJA 2014 s. 128. vurderte Högsta domstolen hva som skal til for at to (eller flere) databaser skal betraktes som adskilt fra hverandre. Domstolen uttalte at det avgjørende her vil være hvordan informasjonen framstår for brukerne, ikke hvordan den er systematisert eller teknisk lagret:

"Det måste därför vid en objektiv bedömning både för den användare som lämnar t.ex. en omodererad kommentar som för den som endast tar del av information tydligt framgå dels att den som svarar för innehållet tillåter medverkan på webbplatsen av utomstående utan föregående åtgärd, dels vilken information som inte omfattas av ensamansvaret. Om kravet på tydlighet är uppfyllt utgör information som tillhandahålls av annan därmed del av en annan databas skild från den grundlagsskyddade. Om kravet på tydlighet inte är uppfyllt, har det i yttrandefrihetsgrundlagens mening varit möjligt för annan än den som driver verksamheten att ändra innehållet i en informationssamling. Följden blir då att det automatiska grundlagsskyddet för databasen upphör. (kjennelsen avsnitt 8)

Avgjørelsen er omdiskutert. Mediegrundlagskommittén har i sin utredning foreslått å innføre en presisering i YGL § 9 som klargjør at grunnlovsvernet alltid vil bestå for den delen av databasen der det ved en objektiv vurdering framstår klart at det redaksjonelle innholdet kan tilskrives den som driver virksomheten.

For ulovlig innhold i en database som inneholder brukerskapt innhold vil alminnelige ansvarsregler gjelde, hvoretter enhver er ansvarlig for egen ytring.¹⁶³ Er et medieforetak nettvært for tjenesten, vil ehandelsdirektivets ansvarsbegrensning for lagringstjenester, som i Sverige er gjennomført i ehandelsloven (Lag 2002:562) § 18, komme til anvendelse.

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

¹⁶³ Etter den såkalte BBS-lagen (1998:112 om ansvar for elektroniska anslagtavlor) gjelder det imidlertid regler om ansvar for enkelte type ytringer, som departementet ikke går nærmere inn på her.

frivillig søkt om utgiverbevis, og hadde derfor en ansvarlig utgiver/redaktør som var omfattet av de særlige ansvarsreglene i YGL.

5.3 Danmark

Ytringsfriheten er garantert i Grundloven § 77 som lyder:

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

Utgangspunktet etter dansk rett er at enhver er ansvarlig for sine egne ytringer, både straffe- og sivilrettslig. Medieansvarsloven¹⁶⁴ gir særskilte bestemmelser om hvem som kan holdes ansvarlig for innhold som er publisert i mediene. Loven gjelder for 1) periodiske skrifter, 2) kringkasting og 3) tekst, bilde eller lydprogram som spres til offentligheten og som har karakter av nyhetsformidling. For de elektroniske medier som omfattes av nr. 3 gjelder loven bare dersom de har registrert virksomheten hos Pressenævnet, jf. medieansvarsloven § 8. Etter det departementet kjenner til, velger de fleste nettmedier i Danmark å registrere seg.¹⁶⁵

For medier som omfattes av loven, gjelder det en straffesanksjonert plikt til å opplyse om hvem som er redaktør. De nærmere reglene om dette følger av §§ 3 og 5, jf. § 53.

Lovens ansvarsregler er knyttet til hvilket medium ytringen er satt fram i. Når det gjelder periodiske skrifter, kan straffansvar som utgangspunkt kun pålegges forfatteren av en artikkel, redaktøren og utgiveren, jf. § 9. De nærmere reglene for periodiske skrifter er fastsatt i §§ 10-15. Er artikkelen navngitt, er det forfatteren/journalisten som er ansvarlig. Er det flere forfattere, er de solidarisk ansvarlige. Er artikkelen ikke navngitt eller forfatteren ikke kan holdes ansvarlig fordi han mangler tilknytning til riket, holdes redaktøren ansvarlig på objektivt grunnlag, jf. § 11. Redaktøren kan også holdes medansvarlig for innholdet i artikkelen dersom forfatteren er fast ansatt eller har skrevet den på redaktørens oppfordring. Utgiver holdes ansvarlig på objektivt grunnlag dersom ansvar av ulike årsaker ikke kan gjøres gjeldende mot redaktøren. Reglene innebærer ikke andre utenfor mediet ikke kan holdes medansvarlig. Av § 14 framgår det at den som er korrekt sitert i en artikkel og som har samtykket til publisering av sitatet, vil være medansvarlig etter lovgivningens alminnelige regler.

Reglene om straffansvar for innhold i kringkastingssendinger, bygger på de samme prinsippene, jf. nærmere §§ 16-23.

For elektroniske massemedier fastsettes det i § 24 at reglene for henholdsvis periodiske skrifter eller kringkasting får anvendelse avhengig av mediets karakter. Det innebærer at en tekstartikkel på nettet skal følge ansvarsreglene som gjelder trykt skrift, mens audiovisuelle sendinger på nettet omfattes av bestemmelsene for radio og tv.

¹⁶⁴ Lovbekendtgørelse nr. 85 af 9. februar 1998.

¹⁶⁵ På Pressenævnets hjemmeside finnes det en oversikt over de medier som har registrert seg.

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

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

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

Medieansvarsloven inneholder ingen regler om kildevern. Om dette er det fastsatt nærmere bestemmelser i retsplejeloven § 172 hvor hovedregelen er at pressefolk ikke har vitneplikt. Det åpnes opp for unntak etter en nærmere interesseavveining i alvorlige straffesaker. En alminnelig oppfatning er at kildevernet står sterkt.

5.4 Finland

Den finske grunnloven § 12 fastsetter retten til ytringsfrihet:

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

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

Lag om yttrandefrihet i masskommunikation (masskommunikationslagen) inneholder nærmere regulering av ytringsfriheten når den utøves gjennom mediene. Loven er teknologinøytral og gjelder publikasjons- og programvirksomhet som utøves i Finland. Lovens § 2 inneholder definisjoner av sentrale begreper i loven. Det sentrale er at loven i utgangspunktet gjelder for medier som er beregnet på allmennheten, enten virksomheten drives gjennom periodiske skrifter, kringkasting eller nettmedier. Det er ingen formålsoverordnet avgrensning av hvilke medier som kan omfattes slik som i Danmark. Det er eksplisitt uttrykt at enkelte av reglene i loven får anvendelse på en privatperson som har en hjemmeside på internett, jf. § 3, blant annet bestemmelsen om kildevern, jf. nedenfor. Loven inneholder ingen nærmere bestemmelser om registreringsplikt.

Utgivere av periodiske publikasjoner og nettpublikasjoner skal ha en ansvarlig redaktør og opplyse om denne, jf. §§ 3 og 4. Med nettpublikasjon skal forstås en enhetlig oppbygd helhet av informasjon som er ment for regelmessig utgivelse, og der materialet er produsert eller bearbeidet av utgiveren. Pliktene er straffesanksjonert med bøter, jf. § 21.

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

Lovens § 13 oppstiller en egen bestemmelse om sjefredaktørforseelse. Bestemmelsen er i første rekke innrettet mot redaktørens administrative ansvar for virksomheten og ikke for den enkelte ytringen. Bestemmelsen angir at dersom den ansvarlige redaktøren forsettlig eller uaktsomt vesentlig har tilsidesatt sin plikt til å føre kontroll med den redaksjonelle virksomheten, kan han dømmes til bøter dersom forseelsen leder til at en rettsstridig ytring blir publisert. Bestemmelsen om sjefredaktørforseelse er subsidiær, det vil si at den bare kan komme til anvendelse i de tilfeller hvor redaktøren ikke er å anse som hovedmann eller medvirker etter lovens alminnelige regler. Skyldkravet er forskjellig; normalt vil det kreves forsett for å kunne dømmes etter straffeloven mens uaktsomhet er tilstrekkelig for strafferettslig ansvar etter masskommunikasjonslagen.

Når det gjelder erstatningsansvar for redaktøren, henviser § 14 til de alminnelige reglene i skadeserstatningsloven. I bestemmelsens andre ledd er det gitt en særbestemmelse som utvider arbeidsgiveransvaret for utgiver til å omfatte all skade som er forvoldt i virksomheten selv om denne ikke skyldes en arbeidstaker.

I § 16 er det fastsatt en rett for kilden til å være anonym og en rett for utgiveren og ansatte til å nekte oppgi kildens identitet. Kildevernet er likevel ikke absolutt. Loven henviser til prosesslovene hvor det er gitt nærmere bestemmelser om plikten til å oppgi kildens identitet ved rettergang og forundersøkelser. Det sentrale her er at en journalist kan pålegges å besvare spørsmål som kan røpe kilden når saken gjelder en forbrytelse der strafferammen er over seks år eller det foreligger brudd på straffbar taushetsplikt, jf. Rättegangsbalken kapittel 17 artikkel 24 og Förundersøkingslagen artikkel 8.

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

5.5 Island

Islands grunnlov inneholder i artikkel 73 retten til ytringsfrihet:

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

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

Freedom of expression may only be restricted by law in the interests of public order or the security of the State, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights

or reputation of others, if such restrictions are deemed necessary and in agreement with democratic traditions."

Island fikk i 2011 en ny medielov¹⁶⁶ som avløste den tidligere kringkastingsloven og presseloven og samlet all regulering av mediene på Island. Loven implementerer bestemmelsene i EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester, og har derfor et videre anvendelsesområde enn de lovene som er gjennomgått ovenfor. Medieloven er teknologinøytralt utformet og gjelder for ethvert medium som jevnlig gjør innhold tilgjengelig for allmennheten og som er underlagt redaksjonell kontroll, jf. artikkel 3 og nærmere definisjoner gitt i artikkel 2. I det følgende gjennomgår vi bare de delene av loven som er relevant for en ny medieansvarslov i Norge og hvor reglene kan sammenlignes med de øvrige nordiske landene.

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

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

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

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

¹⁶⁶ Lög um fjölmiðla 2011/38

Artikkel 25 omhandler kildevern og anonymitetsrett for kilden. Bestemmelsen fastsetter en plikt for ansatte i mediene og andre som har vært involvert i produksjonen av innhold for en bestemt medieutgiver å ikke røpe identiteten til en kilde, uavhengig av om opplysningene er publisert eller ikke. Plikten gjelder ikke dersom kilden samtykker til at informasjonen gis, eller dersom retten kan pålegge at opplysninger gis i medhold av straffeprosessloven artikkel 119.

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

DEL III

6 Utviklingen i medieteknologi og utfordringer på ytringsfrihetsområdet

6.1 Innledning

Gjeldende ansvarsregler på mediefeltet ble i stor grad utformet før utviklingen av nettbaserte og digitale produksjons- og formidlingsformer, hvor særlig brukerne har fått en helt ny posisjon i mediebildet. Den teknologiske utviklingen har endret tradisjonelle medier radikalt samtidig som nye medieformer har vokst fram.

For å kunne vurdere behovet for endringer i disse reglene er det derfor nødvendig å se nærmere på teknologiske og andre endringer på mediesektoren og hvilke nye utfordringer disse endringene har brakt med seg – både for borgerne, medieaktørene og offentligheten (det offentlige rom).

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

Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 pålegger staten en positiv forpliktelse til å tilrettelegge for at borgerne kan utøve ytringsfrihet. Myndighetene må derfor aktivt vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at så vel ytringsfriheten som andre menneskerettigheter ivaretas. Tiltak kan bestå i nødvendig tilpasning av lovgivning eller andre virkemidler. For eksempel er myndighetenes arbeid med å øke befolkningens mediekompetanse, ved å blant annet bevisstgjøre mediebrukerne om viktigheten av å utøve kildekritikk, et effektivt tiltak for å hindre spredning av desinformasjon på nettet.

Som et bakteppe for vurderingene i punkt 8-16, ser departementet i dette punktet nærmere på utviklingstrekk og aktuelle utfordringer som kan ha betydning for spørsmålet om rettslig ansvar for ytringer på nettet og vurderingen av hvilke tiltak som bør iverksettes.

6.2 Nye medietjenester og endrede roller

Digitaliseringen har endret medielandskapet fundamentalt, både når det gjelder produksjon, distribusjon og konsum av tjenester og innhold. Utviklingen av "web 2.0", som gir mulighet for interaktive og brukerstyrte medietjenester, står her sentralt. I dette nye medielandskapet har aktørene fått endrede roller. *Hvilken* rolle framstår imidlertid

ikke alltid like klart, noe som også kompliserer spørsmålet om rettslig ansvar for rettsstridige ytringer.

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

"På innholdssiden har digitaliseringen senket terskelen for å produsere og publisere innhold. Sosiale medier og blogger har gitt ikke-profesjonelle en mulighet til å publisere innhold. Brukergenerert innhold har økt enormt i volum og får i noen tilfeller en rekkevidde som var nærmest umulig tidligere. «Informasjonsmonopolet» som mediene på mange måter hadde i massemedienes æra er brutt, og vi har i dag et mediesystem der kommunikasjonen fra én til mange er supplert og i noen grad erstattet av en kommunikasjon én til én og mange til mange."¹⁶⁷

Utviklingen har også tilrettelagt for at profesjonelle aktører – både myndigheter, selskaper og organisasjoner – har fått et direkte talerør ut til publikum. Det endrer informasjonsstrømmen og muligheten til påvirkning av så vel holdninger som beslutningsprosesser, og dermed også mediene og redaktørens tradisjonelle portvokterrolle.

Plattformekspansjonen og konvergensen i mediesektoren innebærer at mediehusene utvider tilbudet til nye digitale medieplattformer, og at de tidligere klare grensene mellom sektorer, markeder, medietjenester og sjangre blir endret og til dels utvisket. De nye mediehusene tilbyr et mangfold av ulike tjenester og innhold på en rekke plattformer som radio, TV, nett-TV, nettavis, sosiale medier etc. Aktørene i de tidligere klart avgrensede avis- og TV-sektorene tilbyr i økende grad det samme type innhold på de samme plattformene.

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

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

¹⁶⁷ NOU 2017:7 punkt 6.5.3, jf. også punkt 7.2.6.

I tillegg synes utviklingen å ha tilrettelagt for en tettere kobling mellom innholdsprodusentene og annonsører. Innholdsmarkedsføring ("content marketing") redigeres i utstrakt grad av journalister i samarbeid med kommersielle aktører.

Medieutviklingen har gjort at skillelinjene mellom de redigerte og de ikke-redigerte mediene ikke lenger framstår som like klare for mediebrukerne. Dette kan bidra til å komplisere spørsmålet om rettslig ansvar for rettsstridige ytringer i elektroniske medier.

For det første foregår det i sosiale medier, søkemotorer og andre nettbaserte medietjenester en automatisert redigering av innholdet ved bruk av algoritmer som sorterer og velger ut den informasjonen tjenesten antar at brukeren vil være interessert i.¹⁶⁸ Denne type verktøy baserer seg på historisk informasjon brukeren har lagt igjen, blant annet personopplysninger, tidligere nettsøk, delinger og "likes". I stor grad vil denne seleksjonen og sankingen av data være kommersielt motivert. Det kan utvilsomt være positivt at medietjenestene får en slikt personlig innretning; i den endeløse strømmen av tilgjengelig informasjon trenger brukerne verktøy til å orientere seg ut fra egne interesser og sortere bort uønsket informasjon. Samtidig kan det bidra til at det allmenntilgjengelige innholdet og meningsmangfoldet man ellers ville blitt eksponert for blir utilgjengelig, samt at det lett kan oppstå ekkokammer-effekter med økt polarisering i samfunnet som resultat.¹⁶⁹

I tillegg til at algoritmene brukes til å positivt selektere og framheve innhold, brukes også filtre til å avdekke innhold som strider mot tjenestenes brukervilkår og som tilbyderne dermed kan blokkere eller fjerne. Dette trenger ikke nødvendigvis å være innhold som er i strid med nasjonal lov. Plattformene er private aktører som håndhever egne universelle regler for hvilket innhold som tillates på plattformen. Denne typen automatisert "redigering" kan være problematisk når den utøves uten en nærmere vurdering av kontekst, og/eller på bakgrunn av uklare og skjønnsmessige regler. Fjerning av ytringer får på denne måten skje uten den åpenheten og transparensen man får ved domstolsbehandling av spørsmål om inngrep i ytringsfriheten.¹⁷⁰ Også de redaktørstyrte journalistiske mediene benytter seg delvis av filtre til å avdekke potensielt ulovlig eller uønsket innhold i kommentarfeltene i tilknytning til redaksjonelt stoff, og uten at brukerne nødvendigvis gis tilfredsstillende varsel om dette eller opplysninger om klagemuligheter.

For det andre har mediehusene i større grad begynt å distribuere sitt redaksjonelle innhold på sosiale medieplattformer, også gjennom egne publiseringstjenester som for eksempel Facebook Instant Articles, Google AMP, Apple News og lignende "hybrider" av redaksjonelle og sosiale medietjenester. Instant Articles gir leserne mulighet til å åpne en

¹⁶⁸ For en nærmere beskrivelse av hva som forstås med algoritmer og hvordan disse har betydning for utøvelse av ytringsfrihet og andre fundamentale rettigheter, se Europarådets rapport "*Algorithms and human rights*" (2017), <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5>

¹⁶⁹ Bruk av denne type verktøy reiser naturligvis også spørsmål knyttet til personvern som departementet ikke går nærmere inn i, jf. her også den mye omtalte Facebook/Cambridge Analytica-saken som ble avslørt i mars 2018.

¹⁷⁰ Se blant annet FNs spesialrapportør for ytrings- og meningsfrihets rapport til FNs menneskerettighetsråd "*Freedom of expression, states and the private sector in the digital age*" (2016) s. 18.

nyhetsartikkel direkte i Facebooks applikasjon, noe som gir en raskere nedlastingstid enn å gå veien om mediehusets egen plattform. For mediene kan også mulighetene til annonsesalg via den sosiale plattformen være attraktivt for bruken av tjenesten.¹⁷¹ Motsatt har de sosiale mediene begynt å eksperimentere med egne tjenester basert på kjøp av rettigheter til levende bilder ("original content") som tilbys sammen med audiovisuelt innhold produsert av brukerne. Sommeren 2017 lanserte for eksempel Facebook den reklamefinansierte strømmetjenesten Facebook Watch for sine amerikanske brukere.¹⁷²

En slik publiseringsmodell kan gjøre det utydelig hvem som er rettslig ansvarlig for det redaksjonelle innholdet; er det det sosiale mediet som distributør eller redaktøren av det aktuelle mediet, eller begge? Og hvem har ansvaret for ytringene i kommentarfeltet? Det kan også oppstå spørsmål som utfordrer redaktørens uavhengighet og redaksjonelle suverenitet fordi tjenesteyteren vil kunne overstyre redaktøren og fjerne innholdet i en artikkel dersom det strider mot det sosiale mediets retningslinjer. Endelig kan denne maktforskyvningen til de sosiale mediene være problematisk i et mangfoldsperspektiv. Redaktøren har mindre kontroll over hvem av Facebooks brukere som faktisk får se det redaksjonelle innholdet da dette i stor grad styres av algoritmer.¹⁷³

Bruken av algoritmer og automatiseringsverktøy aktualiserer spørsmålet om hvilken rolle og hvilket ansvar de nye medieplattformene har, og hvordan dette skiller seg fra de redaktørstyrte journalistiske mediene. I debatten som oppstod etter at Facebook gjentatte ganger sensurerte brukernes publisering av det ikoniske fotografiet "Napalm Girl" høsten 2016, ble det også fra pressehold påpekt at Facebook i realiteten utøver en redaktørfunksjon.¹⁷⁴

6.3 Overvåking, datalagring og fortrolig kommunikasjon

Muligheten til ytre seg anonymt og et sterkt kildevern er nødvendige forutsetninger for en kritisk og undersøkende presse. Som nevnt i punkt 2.1 vil Justis- og beredskapsdepartementet sende på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og tvisteloven, som tar sikte på å styrke kildevernet og vernet av mediens virksomhet ytterligere. Et formelt og sterkt kildevern kan imidlertid få redusert betydning i praksis dersom de kanalene kilden og journalistene bruker til å kommunisere med ikke oppleves som trygge. Frykten for overvåking og å legge igjen personopplysninger eller andre elektroniske spor i kommunikasjonsnettene kan føre til at kilder avstår fra å dele informasjon med mediene om forhold av samfunnsmessig betydning. Dette vil kunne ha

¹⁷¹ En artikkel i Journalisten i april 2017 kan imidlertid tyde på at norske mediehus ikke finner publiseringsmodellen Instant Articles attraktiv og at den ikke gir de store utslagene i brukeradferden, <https://journalisten.no/2017/04/facebook-instant-articles-er-gatt-fra-must-have-til-nice-too-have>. Se også <https://digiday.com/media/facebook-faces-increased-publisher-resistance-instant-articles/>

¹⁷² <https://www.nrk.no/kultur/tv-pa-facebook-lanseres-i-dag-1.13636075>

¹⁷³ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/15/facebook-instant-articles-news-publishers-feeding-the-beast>

¹⁷⁴ Ansvarlig redaktør Espen Egil Hansen i Aftenposten omtalte Zuckerberg som klodens mektigste sjefredaktør, <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Hvor-er-Mark-Zuckerberg-i-diskusjonen-om-egen-makt--Espen-Egil-Hansen-604863b.html>

en nedkjølende effekt på den kritiske journalistikken og mediernes mulighet til å utøve sin vaktbikkje-funksjon.

Myndighetene har en plikt til å verne om retten til liv og beskytte samfunnet mot kriminalitet. De senere år har det vokst fram nye former for avansert organisert kriminalitet som i seg selv er egnet til å true stabiliteten i samfunnet.¹⁷⁵ Dette har ført til at politi og etterretningstjenester i mange land har fått utvidete fullmakter til å ta i bruk overvåking og andre skjulte etterforskningsmetoder for å for eksempel avdekke planlegging av terror.¹⁷⁶ Også i Norge har straffeprosessloven og politiloven nylig blitt endret for å gi politiet større anledning til å ta i bruk skjulte tvangsmidler som ledd i en effektiv kriminalitetsbekjempelse.¹⁷⁷ I flere land er det også vedtatt lovgivning som pålegger internettildbydere å lagre trafikkdata i perioder opp til ett år og som politiet kan kreve utlevert i etterretnings- og etterforskningsøyemed.

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

Både Europarådet og FN har de seneste år vedtatt en rekke rekommandasjoner og resolusjoner hvor det advares mot følgene for ytringsfriheten av masseovervåking og kommunikasjonskontroll.¹⁷⁸ EMD har gitt klare føringer for bruk av overvåking og påpekt hvilke rettssikkerhetsgarantier som gjelder i saker som dreier seg om krenkelse av artikkel 8.¹⁷⁹ Det verserer også flere saker for EMD hvor domstolen skal ta stilling til hvorvidt masseovervåkingsprogrammene som ble avslørt av Snowden utgjør en krenkelse av ytringsfriheten i artikkel 10, i tillegg til retten til privatliv etter artikkel 8.¹⁸⁰

En av konklusjonene i en verdensomspennende uavhengig undersøkelse om kildevernet som UNESCO har gjennomført, pekte på at uten en betydelig styrking av den rettslige beskyttelsen mot overvåking og datalagring, vil det være vanskelig å opprettholde den

¹⁷⁵ Prop. 68 L (2015-2016) punkt 4.

¹⁷⁶ Se blant annet rapport fra EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA) "*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU*" (2016),

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-surveillance-intelligence-services_en.pdf

¹⁷⁷ Straffeprosessloven regler om bruk av skjulte tvangsmidler (kommunikasjonskontroll, ransaking, romavlytting, teknisk sporing med mer) ved etterforskning, avverging og forebygging av alvorlig kriminalitet ble endret 13. juni 2016. I tillegg ble det åpnet for bruk av et nytt skjult tvangsmiddel, dataavlesning, se Prop. 68 L (2015-2016) jf. Innst. 343 L (2015-2016).

¹⁷⁸ Blant annet Europarådets ministerkomites rekommandasjon "*On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*" (2016) del I punkt 7 og del II punkt 38,

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9, og FNs

Menneskerettighetsråds resolusjon "*The safety of Journalists*" (2016) fortalen, tredje siste avsnitt.

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/33/L.6

¹⁷⁹ Blant annet *Zakharov v Russia* (47143/06)

¹⁸⁰ Blant annet *Big Brother Watch and Others v United Kingdom* (58170/13), *Bureau of Investigative Journalism and Alice Ross v United Kingdom* (62322/14) og *10 Human Rights Organisations and others v the United Kingdom* (24960/15).

delen av undersøkende journalistikk som hviler på bruken av hemmelige kilder.¹⁸¹ ansvarlighet og åpenhet om bruken av masseovervåking så vel som individuell overvåking vurderes i rapporten som nødvendig for at hemmelige kilder fortsatt skal kunne kontakte journalister og være trygg på at konfidensialiteten ivaretas.

Det vil utvilsomt også være slik at muligheten til å ytre seg anonymt og gjennom bruk av krypterte kommunikasjonsløsninger vil få stadig større betydning som en nødvendig forutsetning for faktisk å kunne utøve ytringsfrihet.¹⁸² Samtidig må altså denne retten avveies mot andre viktige samfunnsinteresser.

6.4 Propaganda, desinformasjon og hatefulle ytringer på nett

Nettet har hatt en enorm positiv betydning for borgernes mulighet til å utøve sin ytringsfrihet, noe departementet også kommer nærmere tilbake til i punkt 14. Et åpent og demokratisk internett er samtidig også sårbart for misbruk. Når enhver kan publisere uten redaksjonell kontroll tuftet på bransjeetiske normer og retningslinjer, vil det også påvirke kvaliteten på det som publiseres. Særlig på to områder kan utviklingen av elektroniske medier sies å ha hatt en negativ innvirkning på kvaliteten på det offentlige ordskiftet.

For *det første* har nettets struktur gjort det enklere å spre propaganda og desinformasjon for å fremme politiske eller kommersielle interesser, noe som kan få store konsekvenser for vår felles forståelse av sannheten og de valg vi som enkeltindivid og samfunn tar. Særlig i kjølvannet av den amerikanske valgkampen høsten 2016, hvor det ble avdekket til dels svært avanserte operasjoner for å forsøke å påvirke valget, har det vært et stort fokus på det som med en upresis og dårlig samlebetegnelse gjerne omtales som "falske nyheter". Begrepet er uheldig fordi det rommer en rekke kategorier av både lovlige og ulovlige ytringer som påkaller ulik respons, og har dessuten blitt misbrukt av enkelte politikere og andre for å diskreditere tradisjonelle medier som publiserer innhold man er uenig i.

I en større undersøkelse som Medietilsynet foretok i 2017, svarte 45 prosent av respondentene at de daglig eller ukentlig ser nyhetsartikler eller nyhetsinnslag som de tror er oppdiktet. 55 prosent av de spurte svarte at de ukentlig eller oftere leser nyheter de ikke oppfatter som helt sanne. Mens 62 prosent svarte at de oftest ser usann informasjon presentert som nyheter på Facebook, svarte 21 prosent at de oftest ser dette i tradisjonelle medier.¹⁸³

Samtidig som direkte usann informasjon sprer om seg, særlig i sosiale medier, har tidspress og en stadig større globale mediekonkurransen ført til økt bekymring for kvaliteten og etterretteligheten i den løpende nyhetsrapporteringen i de redaktørstyrte journalistiske mediene. I Norge har de redaktørstyrte journalistiske mediene gjennomgående høy grad av tillit, men også her i landet har mediene iverksatt ulike tiltak som skal motvirke

¹⁸¹ UNESCOs rapport "World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Special Digital Focus" (2015) s. 68

¹⁸² Se FN's spesialrapportør for ytrings- og meningsfrihets konklusjon i rapport "On the use of encryption and anonymity to exercise the rights to freedom of opinion and expression" (2015) avsnitt 56.

¹⁸³ https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/falske_nyheter/

utviklingen. Blant annet har de toneangivende nasjonale mediene gått sammen om å opprette en uavhengig organisasjon, Faktisk.no, som skal faktasjekke det offentlige ordskiftet, samt avdekke og forhindre spredning av oppdiktete meldinger som gir seg ut for å være ekte nyheter.

Samlet sett kan denne utviklingen bidra til å svekke tilliten til mediene, en tillit som et moderne demokrati er avhengig av. Medietilsynet har på bakgrunn av den nevnte undersøkelsen iverksatt flere informasjonskampanjer, blant annet i tilknytning til stortingsvalget 2017. Medietilsynet har også gjort arbeid med mediekompetanse til ett av sine prioriterte områder for 2018. Dette arbeidet er også prioritert i internasjonale organisasjoner som EU og Europarådet. I EU er det nylig gjennomført en bred offentlig høring om spredning av falsk informasjon på nettet,¹⁸⁴ og en uavhengig ekspertgruppe har gitt sine anbefalinger til Kommissjonen for hvordan medlemslandene i EU bør tilnærme seg utfordringene.¹⁸⁵

For det andre har måten nettet fungerer på¹⁸⁶ bidratt til et tøffere debattklima hvor diskriminerende og hatefulle ytringer, trusler og annen trakassering av meningsmotstandere (i samfunnsdebatten ofte referert til som "netthets" eller "trolling") har blitt en av ytringsfrihetens hovedutfordringer. Denne formen for ytringer har ikke bare stort skadepotensiale for den som rammes, de kan også føre til selvsensur og manglende deltakelse i samfunnsdebatten, noe som på sikt kan true demokratiet.¹⁸⁷

Hatefulle ytringer er ikke noe entydig begrep.¹⁸⁸ I dagligtalen forstås hatefulle ytringer gjerne som ytringer som er av hatefulle eller diskriminerende art, og som er rettet mot en bestemt minoritetsgruppe eller mot et individs (antatte) gruppetilhørighet.¹⁸⁹ Den rettslige forståelsen av begrepet "hatefulle ytringer" er snevrere, jf. straffeloven § 185 og gjennomgangen i punkt 4.4.1. Ytringer som etter sitt innhold er hatefulle eller diskriminerende kan også fanges opp av andre straffebestemmelser. I en diskusjon av debattkulturen på nettet er det derfor viktig å være presis på hvilke ytringer som ikke er

¹⁸⁴ EU-Kommissjonens "*Public consultation on fake news and online disinformation*" (februar 2018).

¹⁸⁵ High Level Group on fake news and online disinformation: "*A multi-dimensional approach to disinformation*" (mars 2018), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁸⁶ Det kan pekes på flere faktorer ved nettet som bidrar til å øke skadepotensialet til hatefulle ytringer: Nettarkitekturen er bygget opp slik at hatefulle ytringer kan bli liggende i lang tid på nettet i ulike formater og på mange plattformer; det kan enkelt spres til et stort publikum; å fjerne ulovlig innhold har sjelden noen god effekt da det enkelt kan gjenoppstå andre steder; og muligheten til å ytre seg anonymt senker terskelen for hvilket innhold man finner akseptabelt å ytre i det offentlige rom.

¹⁸⁷ Se blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport "*Hatytringer og hatkriminalitet*" (2015) s. 15, <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/brosjyrer-og-publikasjoner/rapporter/hatytringer-og-hatkriminalitet/>

¹⁸⁸ Det finnes ikke noen internasjonal anerkjent definisjon av "hate speech". Etter FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter artikkel 20 nr. 2 er statene som har ratifisert konvensjonen positivt forpliktet til å forby "*Enhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold skal forbys ved lov.*" Den europeiske menneskerettighetskonvensjon inneholder ikke noe uttrykkelig forbud mot hatefulle ytringer, og domstolen vil enten behandle klager under artikkel 10 nr. 3 eller etter artikkel 17, som forbyr misbruk av rettigheter.

¹⁸⁹ Rapport fra Institutt for samfunnsforskning: *Hatefulle ytringer på internett. Omfang, forebygging og juridiske grenser* (2016) s. 18.

beskyttet av ytringsfriheten og hvilke som er det, men som likevel kan oppfattes som uakseptable og uønskede fordi de fører til et dårlig debattklima og reduserer utsatte gruppers deltakelse i offentligheten. Som Menneskerettighetsdomstolen har slått fast en rekke ganger, beskytter ytringsfriheten også ytringer som er støtende, sjokkerende og foruroligende.¹⁹⁰ Det er ingen menneskerett å ikke bli krenket.

En foreløpig upublisert¹⁹¹ omfangsundersøkelse av kommentarfeltene i NRKs og TV2s Facebook-profiler gjennomført av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) høsten 2017, viste blant annet at ca. ti prosent av ytringene var hatefulle, etter den definisjonen LDO la til grunn.¹⁹² Dette var ytringer som stod igjen 12 timer etter publisering, med andre ord etter at mediehusene hadde hatt tid til å redigere kommentarfeltene.¹⁹³ Etter nyhetstema var 60 prosent knyttet til saker som omhandlet integrering, 33 prosent religion og tro, 29 prosent til nyhetssaker som omhandlet flyktninger, migrasjon og asyl, 18 prosent til terror og 17 prosent til likestilling. YouGov har på oppdrag fra LDO undersøkt konsekvensene av hatefulle ytringer og hvordan det påvirker folk som deltar i debatten på Facebook.¹⁹⁴ Blant annet svarte 53 prosent av respondentene at de avstår fra å debattere på grunn av den negative tonen i Facebook-debattene. 61 prosent av disse var kvinner.

Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer, som omfatter 23 ulike tiltak innenfor ulike områder, herunder mediesektoren, legger til grunn en videre forståelse av begrepet hatefulle ytringer enn straffeloven.¹⁹⁵ Flere av tiltakene er rettet inn mot holdningsarbeid og fremme av et sunnere debattklima innenfor skole og i arbeidslivet. På mediefeltet rettes innsatsen inn mot å tilrettelegge for mediemangfold. Regjeringen har også forpliktet seg til å gjennomgå ansvarsreglene på mediefeltet, noe denne utredningen er et svar på.

En side av denne negative utviklingen er at også journalister i økende grad blir gjort til ofre for trusler og trakassering på nett. Journalisters sikkerhet er en grunnleggende forutsetning for at mediene skal kunne utøve sin demokratiske funksjon. Trusler og trakassering på nettet kan føre til at journalister bevisst eller ubevisst driver selvsensur, både med hensyn til hva de skriver om og hvordan de rapporterer nyheter. De seneste årene har det vært stor oppmerksomhet i ulike internasjonale organisasjoner om hva som kan gjøres for å bedre journalisters sikkerhet på nett.¹⁹⁶ Gjennom ulike undersøkelser er det dokumentert at kvinnelige journalister er særlig utsatt for kjønnsrelaterte trusler og

¹⁹⁰ Blant annet EMDs dom 7. desember 1976 Handyside mot Storbritannia (EMD-1972-5493).

¹⁹¹ Tallene ble presentert på LDOs årskonferanse om hatefulle ytringer 28. november 2017.

¹⁹² Hatytringer ble definert som "*nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet ved hjelp av språklige og visuelle virkemidler som fremmer negative følelser, holdninger og oppfatninger basert på kjennetegn- som for eksempel etnisitet, religion, kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet, alder, politisk syn og sosial status*".

¹⁹³ LDO samlet inn og analyserte 4000 kommentarer og 4000 nyhetsoppslag fra NRK Nyheter og TV2 Nyhetenes Facebook-sider.

¹⁹⁴ Et representativt utvalg på 1000 norske Facebook-brukere ble spurt om sine erfaringer på Facebook.

¹⁹⁵ Strategien, som ble vedtatt 21. november 2016, er tilgjengelig her

https://www.regjeringen.no/contentassets/72293ca5195642249029bf6905ff08be/hatefulleytringer_web.pdf

¹⁹⁶ Europarådets ministerkomites rekommandasjon "*On the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*" (2016) bl.a.del II punkt 18.

trakassering, som kan ha et større skadepotensiale.¹⁹⁷ Også i Norge har fenomenet skapt debatt. En undersøkelse blant norske journalister viser at én av fire kvinnelige journalister har mottatt seksualiserte trusler og kommentarer mot én av 20 mannlige journalister.¹⁹⁸

Konsekvensen av et tøffere debattklima er at flere medier, også her i Norge, har stengt eller sterkt begrenset muligheten til å kommentere artikler på egne plattformer og overlatt debatten til sosiale medier.¹⁹⁹ Det har blitt pekt på at de redaktørstyrte mediene dermed har redusert muligheten for direkte dialog med leserne basert på egen journalistikk. Hvis muligheten til å diskutere innenfor redaktørens ansvarsområde blir vesentlig begrenset, kan det igjen bidra til å øke misnøyen og mistilliten mot mediene.²⁰⁰

Også EU har i lys av denne utviklingen de siste årene økt sin innsats mot spredning av hatefulle ytringer og annet ulovlig innhold på elektroniske plattformer, jf. den nærmere omtalen i punkt 4.11.4.4. ovenfor.

6.5 Oppsummering – konsekvenser

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

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

¹⁹⁷ Se blant annet OSSEs representant for frie mediers "*Communiqué on the growing safety threat to female journalists online*", <https://www.osce.org/fom/139186>

¹⁹⁸ Aina Landsverk Hagen: Meningers Mot – Netthat og ytringsfrihet i Norge (2015).

¹⁹⁹ Rapport fra World Editors Forum, "Do Comments Matter?" (2016), <http://blog.wan-iffra.org/2016/10/17/the-2016-global-report-on-online-commenting-executive-summary>

²⁰⁰ Se bl.a Kjersti Løken Stavrum i Nordicom Information 37 (3-4) 2015. Hets och hat online, http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/nordicom-information_37_2015_3-4_45-48.pdf

7 Rammer for departementets vurderinger

7.1 Temaet for utredningen

7.1.1 Innledning

Det framgår av Jeløyerklæringen at regjeringen vil "(f)remme en ny lov om medieansvar der kildevernet og redaktøransvaret vurderes". Med det foreliggende lovforslaget følger Kulturdepartementet opp Medieansvarsutvalgets utredning NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*, jf. punkt 3.8. Forslaget svarer også på Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017, hvor regjeringen bes om å utrede ny medieansvarslov, jf. punkt 2.2.

"Medieansvar" må her forstås som en henvisning til de særreglene om plassering av rettslig ansvar for rettsstridige ytringer som gjelder for de redaktørstyrte journalistiske mediene. Dette er regler som fraviker eller modifierer lovgivningens alminnelige regler om straffe- og erstatningsansvar. Det var disse særreglene som ble utredet av Medieansvarsutvalget²⁰¹, og som Stortingets anmodningsvedtak er knyttet til.

7.1.2 De redaktørstyrte journalistiske medienes særlige funksjon

En medieansvarslov må forankres i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, som slår fast myndighetenes overordnede ansvar for å sikre reell ytringsfrihet og oppbygging av et offentlig rom.

Infrastrukturen for den demokratiske samtalen består av en rekke ulike elementer, og omfatter store deler av medie-, kultur-, utdannings- og forskningspolitikken.²⁰² Innenfor det som kan defineres som "medieområdet" vil infrastrukturen bestå av alle former for kommunikasjonskanaler eller meddelelsesmidler som gjør det mulig å spre et budskap til mange mennesker over et stort område på kort tid. Dette omfatter ikke bare de tradisjonelle massemediene, det vil si aviser, radio og fjernsyn. Også ukeblader, tidsskrifter, tegneserier, bøker, film, CD-er og internettet, med sitt store mangfold av nye medieplattformer, regnes som medier. Infrastrukturen består i tillegg av distribusjonssystemene som bidrar til å bringe innholdet fram til et publikum, alt fra trykkerier og avisbud til bredbåndskabler og internettleverandører.

De redaktørstyrte journalistiske massemediene ("pressen") har tradisjonelt vært ansett som et særlig viktig element i den demokratiske infrastrukturen. Dette skyldes at de er sentrale

²⁰¹ Utvalget tolket selv mandatet slik, jf. punkt 3.1.2: *"Det utvalget er bedt om å vurdere, er om den plasseringen av ansvar som ville fulgt av de til enhver tid gjeldende regler i den alminnelige lovgivningen, og som retter seg mot alle norske borgere, skal modifieres eller fravikes for medienes vedkommende."*

²⁰² St.meld. nr. 26 (2003-2004), punkt 7.6.4.

fora for den politiske debatten og meningsdannelsen som utgjør kjernen i ytringsfrihetens demokratiske begrunnelse.

Også Ytringsfrihetskommisjonen pekte på "redaktørfunksjonen", og regelverket som understøtter denne, som et sentralt element i oppfyllelsen av et infrastrukturkrav:

"Det er av den største viktighet for ytringsfriheten at kanalene ut til det offentlige rom er strukturert slik at det sikres god informasjon, et mangfold av ytringer og meningsbrytninger. I denne sammenheng står det vi har kalt "redaktørfunksjonen" sentralt. I siste instans må det påhvile kollektivets organ, det offentlige, å legge til rette for at det eksisterer et institusjonelt grunnlag for offentlig meningsutveksling. Tilrettelegging kan skje gjennom reguleringer og støtteordninger og direkte initiativer av forskjellig slag. Et viktig element i denne tilrettelegging er altså institusjonaliseringen av kanalvokterenes eller redaktørens reelle og formelle ansvar, ..." ²⁰³

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

De særreglene i lovverket som er gjennomgått i punkt 4 – herunder regler om redaksjonell uavhengighet, straffansvar og sivilrettslig ansvar – har som formål å beskytte og legge til rette for pressens demokratiske funksjon. Selv om særreglene er avgrenset på ulike måter i ulike sammenhenger, har de som fellestrekk at de redaktørstyrte journalistiske massemediene ligger i kjernen av virkeområdet.

I punkt 6 beskrives utviklingstrekk på medieområdet som både har ført til utvikling av nye medieformer, gitt brukerne nye muligheter og en ny posisjon i mediebildet, og grunnleggende endret rammebetingelsene for de tradisjonelle massemediene. Framveksten av sosiale medier og andre plattformer mer eller mindre rendyrket for brukergenerert materiale står her sentralt.

Utviklingen har utvilsomt gjort grenseoppgangen mellom de redaktørstyrte journalistiske mediene og andre aktører og tjenester mer flytende og uklar. Departementet mener likevel at det fortsatt går et *prinsipielt* viktig skille mellom medier som har en ansvarlig redaktør og medier som ikke har det. Som Medieansvarsutvalget også pekte på er redaktørstyrte journalistiske medier underlagt pressens eget selvdømmesystem, og de kjennetegnes derfor av at det redaksjonelle arbeidet drives etter journalistiske normer og prinsipper basert på profesjonalitet og bransjetilhørighet. Redaktørstyrte journalistiske medier jobber også under prinsippet om redaksjonell uavhengighet fra eierne, som er lovfestet. Dette innebærer også at de redaktørstyrte journalistiske mediene har større troverdighet enn de ikke-redigerte mediene.

Ett viktig kjennetegn ved medieutviklingen er at den har gitt stadig nye muligheter for *uredigert* kommunikasjon, både innenfor og utenfor rammen av de redaktørstyrte journalistiske mediene. På den ene siden innebærer dette utvilsomt en betydelig utvidelse av mediemangfoldet og en demokratisering av det offentlige rommet. På den andre siden har utviklingen i mange tilfeller fjernet redaktøren som filter mot mediens mer

²⁰³ NOU 1999:27 punkt 4.2.4.

problematiske sider – inkludert hatefulle ytringer, trusler, injurier, ekskluderende debattklima, "falske" nyheter, ytringer som kan være skadelig for mindreårige, propaganda, konspirasjonsteorier osv.

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

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

"For å kunne opptre som en informert borger i dagens komplekse samfunn, er det avgjørende å ha tilgang til relevant informasjon fra uavhengige, kritiske og redigerte kilder. Mediene har tradisjonelt hatt rollen som korrektiv til myndigheter og andre som forvalter makt i samfunnet, og på den måten bidratt til å opplyse borgerne. Dette forutsetter at det eksisterer uavhengige, profesjonelt redigerte medier som har kapasitet til å overvåke arenaer der blant annet politisk, økonomisk og religiøs makt utøves. Dersom det ikke finnes redaksjonelt styrte medier som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett, kan det svekke demokratiske funksjoner og den enkelte samfunnsborgers informasjonsfrihet".²⁰⁴

Etter departementets vurdering, er lovregler som understøtter de redaktørstyrte journalistiske mediene derfor et viktig element i oppfyllelsen av statens infrastrukturansvar.

Det følger av dette at Kulturdepartementet tar et noe annet utgangspunkt for drøftelsen enn Medieansvarsutvalgets flertall, jf. punkt 3.8.2. Departementet er enig med høringsuttalelsene fra mediebransjens organisasjoner i at skillet mellom redaktørstyrte og andre medier fortsatt er helt grunnleggende, og at dette fortsatt bør gjenspeiles i ansvarslovgivningen.

Derfor legger departementet til grunn at et hovedmål med gjennomgangen bør være å understøtte de redaktørstyrte journalistiske massemediens rolle som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd og regjeringens mediepolitiske mål.

²⁰⁴ NOU 2017:7 punkt 7.2.4.

7.1.3 Spørsmål om rettslig ansvar mv i andre medier

Departementet legger til grunn at behovet for ansvarsregler som fraviker lovgivningens alminnelige system særlig er knyttet til de redaktørstyrte journalistiske massemediens samfunnsfunksjon, og mer konkret til redaktørens rolle som uavhengig leder av redaksjonen. Det at redaktøren gis en særlig uavhengig stilling og tar et utvidet rettslig ansvar for innholdet, sikrer at de redaktørstyrte journalistiske mediene kan fungere som åpne og uavhengige kanaler for informasjonsutveksling og samfunnsdebatt, forvaltet etter omforente presseetiske prinsipper. Andre medier eller tjenester – f.eks. sosiale medier, blogger, private nettsider osv. – reiser ikke på samme måte spørsmål om *hvem* som kan eller bør holdes rettslig ansvarlig for innholdet. Her er spørsmålet i større grad utforming og håndheving av de *generelle* grensene for ytringsfriheten. Dette er spørsmål som rekker ut over en mediepolitisk kontekst og det mandatet Stortinget har gitt for den foreliggende utredningen.

Departementet har merket seg at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) i sin årsmelding for 2017 har etterlyst en prioritering av arbeidet med ny medieansvarslov. Som eksempler på problemstillinger som kan inkluderes og utredes i denne sammenheng, trekker NIM fram enkelte spørsmål som etter departementets vurdering faller utenfor mandatet og rammen for den foreliggende utredningen. Dette gjelder bl.a. spørsmålet om *"hvilke krav kan og bør man stille til kommersielle aktører som har stor makt over det digitale ordskiftet"*. NIM viser her særlig til Facebook og Googles dominerende stilling. På den ene siden pekes det på slike aktørers manglende håndheving av lovfestede grenser for privatlivs- og ærekrenkelser. På den andre siden peker NIM på at algoritmestyrte og moderatorstyrte håndhevelse av interne retningslinjer i enkelte tilfeller innebærer sensur av ytringer som er vernet av ytringsfriheten. NIM anbefaler derfor at *"myndighetene utreder hvilke virkemidler som er tilgjengelige for å imøtegå slike kommersielle aktørers makt over den digitale offentlige debatten"*.

Selv om NIM her åpenbart peker på spørsmål som vil være sentrale på medieområdet i tiden framover, rekker det ut over rammen for denne utredningen og hva det vil være mulig og naturlig å regulere i en nasjonal medieansvarslov. Departementet går derfor ikke nærmere inn i disse spørsmålene i det følgende.

7.1.4 Kort om begrepsbruken i notatet

I høringsnotatet og lovutkastet benytter departementet gjennomgående begrepet "redaktørstyrte journalistiske" om de redaksjonelle mediene som er underlagt pressens etiske regler og selvdømmesystem.

Departementet ser at det kan diskuteres om begrepet er dekkende i en medievitenskapelig eller mer allmenn kontekst, i og med at det er en sannhet med betydelige modifikasjoner at det er redaktøren som "styrer" mediene.

For eksempel er det i dag vanlig med en todelt ledelse av mediebedrifter, der en ansvarlig redaktør og en administrerende direktør er likestilte og begge rapporterer til virksomhetens styre. Den daglige "styringen" vil i slike tilfeller i stor grad skje i den administrative linja i konsernet. Man kan se en tendens til at strukturen med selvstendige

foretak for hver avis endres til en forlagsmodell, der redaktørene ikke nødvendigvis sitter i ledergruppen. Det er også mange eksempler på at redaksjonelle satsinger blir initiert og produsert sentralt i konsernene for å støtte opp under annonsesamkjøringer. Generelt er det i økende grad eierne og ikke redaktørene som tar initiativ til innovasjoner og nye publiseringsplattformer. Redaktørens innflytelse over annonseinnholdet begrenses også i praksis av at en stadig større andel av annonsene selges sentralt gjennom samkjøringer.

Som rettslig begrep har departementet likevel kommet til at "redaktørstyrt" er mer treffende enn de aktuelle alternativene (f.eks. "redigerte medier" eller "redaksjonelle medier"). Dette skyldes at temaet for en medieansvarslov ikke er selskapsledelse eller konsernstrukturer, men beslutninger om publisering av konkret innhold gjennom den aktuelle mediekanalen (og det rettslige ansvaret for, og den uavhengige myndigheten til å ta, disse beslutningene). I denne sammenheng legger departementet til grunn at den mest sentrale skillelinjen går mellom innhold som er underlagt en redaktørs ledelse og kontroll og innhold som ikke er det, jf. over. At et medium er "redigert" eller "redaksjonelt" er her mindre dekkende, blant annet fordi redigering også kan være automatisert og skje gjennom en ren algoritmebasert siling, utvelgelse og presentasjon av innhold, jf. her også punkt 6.2. Redigering kan også være det som skjer når en privatperson sletter en kommentar fra sin Facebook-vegg eller når Facebook fjerner fotografiet "Napalm Girl" fra sine brukeres sider.

I denne sammenheng mener departementet derfor at "redaktørstyrte journalistiske" medier er det begrepet som gir mest presist uttrykk for det vi ønsker å beskrive.

7.2 Overordnede hensyn

7.2.1 Innledning

Som det framgår av punkt 7.1.2 er målet med gjennomgangen å understøtte de redaktørstyrte journalistiske massemedienes samfunnsfunksjon.

For å oppnå dette målet legger departementet følgende overordnede hensyn til grunn for den videre drøftelsen:

- 1) *For det første* bør regelverket tilpasses medieutviklingen ved at det gjøres mest mulig teknologinøytralt. Hvilken medieteknologi som benyttes bør som utgangspunkt ikke ha noen betydning for plasseringen av ansvar for ulovlige ytringer publisert i redaktørstyrte journalistiske medier.
- 2) *For det andre* bør lovforslaget så langt det er mulig fjerne rettslig usikkerhet og tydeliggjøre reglene ved å etablere et mer enhetlig rettslig system for plassering av ansvar for innhold i de redaktørstyrte journalistiske mediene.
- 3) *For det tredje* må et lovforslag sikre en riktig balanse mellom ytringsfriheten og en effektiv og forsvarlig håndheving av andre rettigheter, som kan gi grunnlag for begrensninger i ytringsfriheten. På den ene siden må reglene gi praktiske muligheter for å finne fram til ett eller flere ansvarssubjekter der ytringsfrihetens grenser er overtrådt. På den andre siden må reglene ta hensyn til at ytringsfriheten

er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og ikke begrense denne mer enn strengt nødvendig.

7.2.2 Teknologinøytralitet

Stortinget har i anmodningsvedtaket bedt regjeringen om å legge til rette for en teknologinøytral medieansvarsregulering. At en regulering er teknologinøytral, innebærer i denne sammenheng at de samme prinsippene og reglene gjelder uavhengig av hvilken medieteknologi som benyttes til å formidle innholdet. Dette sammenfaller med regjeringens politiske målsetninger på medieområdet, jf. Prop. 1 S (2017-2018):

"Regjeringens mål er å utforme et mediepolitisk virkemiddelapparat som sikrer likebehandling av mediene, uavhengig av teknologisk plattform, og som stimulerer til nyskaping og innovasjon."

Teknologinøytralitet fremmer likebehandling og like konkurranseforhold. Der man har positive virkemidler rettet mot tradisjonelle medier, vil teknologinøytralitet dessuten fjerne negative insentiver som motvirker modernisering og innovasjon. På denne måten skaper ikke offentlige virkemidler insentiver til å utvikle og benytte bestemte distribusjonsteknologier, men overlater det til markedet.

Mer overordnet gjenspeiler dette at målene knyttet til ytringsfrihet, mediemangfold og demokrati er grunnleggende plattformnøytrale. Myndighetenes ansvar er knyttet til rammebetingelsene for den offentlige samtalen, ikke de konkrete formidlingsteknologiene eller medieplattformene som brukes.

Til tross for dette har offentlige virkemidler på området ofte vært knyttet til konkrete formidlingsteknologier, og ikke til mediens innhold og funksjon. F.eks. har mediestøtten og momsfrirket for nyhetsformidling vært avgrenset til daglig publisering på papir. Dette betyr ikke at det er selve formidlingsteknologien man har ønsket å fremme, bare at henvisning til en konkret teknologi har hatt klare fordeler som avgrensingsmetode. En formidlingsteknologi vil nødvendigvis ha klart definerbare grenser, noe som minimerer tvils-/grensetilfeller, forebygger konflikter om forståelse og avgrensning og forenkler forvaltning og tilsyn. Samtidig ga henvisningen til konkrete formidlingsteknologier lenge en avgrensning som var treffsikker med hensyn til de målene man ønsket å nå, det vil si at man traff de redaktørstyrte journalistiske massemediene.

Denne avgrensingsmetoden fungerer imidlertid ikke på nye elektroniske plattformer. Årsaken er at dette er kanaler som i hovedsak formidler tjenester med et annet innhold og en annen funksjon enn det innholdet de mediepolitiske virkemidlene har som formål å fremme. Som følge av dette ble det blant annet nødvendig å basere avgrensningen av den nye plattformnøytrale mediestøtten og momsfrirket for elektroniske nyhetsmedier på andre kriterier, særlig knyttet til mediens innhold og funksjon.

Det samme vil gjelde medieansvarsreglene når de skal gjøres plattformnøytrale og utvides til å omfatte elektroniske plattformer. På de nye digitale kanalene utgjør redaktørstyrte journalistiske medier bare en relativt liten del av innholdet, og en ren henvisning til formidlingsteknologien vil være utilstrekkelig som avgrensningskriterium.

Det finnes også en rekke redigerte elektroniske medier som det ut fra en formålsbetraktning verken er naturlig eller hensiktsmessig å knytte et særskilt redaktøransvar til. De tradisjonelle redaktørprivilegiene, slik som kildevernreglene og prinsippet om redaksjonell uavhengighet fra eierne, er begrunnet i samfunnets interesser, og henger nært sammen med redaktørens plikter. Langt fra alle som publiserer på nett vil være interessert i å påta seg disse pliktene.

Særlige ansvarsregler på medieområdet kan derfor aldri være fullt ut teknologinøytrale. Spørsmålet er hvordan man gjennom lovgivning kan oppnå likebehandling av innhold som ut fra formålsbetraktninger bør sidestilles, uavhengig av hvilken teknologi som er benyttet til å publisere innholdet. Departementet kommer tilbake til dette spørsmålet under den nærmere vurderingen av medieansvarslovens bestemmelse om virkeområde i punkt 18.

7.2.3 Klargjøring av reglene

Ansvarsreglene på medieområdet er i dag spredt utover flere lovverk. Dette kan gjøre det vanskelig for enkeltpersoner å få oversikt over reglene og dermed også å håndheve sine rettigheter. På den måten risikerer man at formålet med ansvarsreglene ikke oppnås. I tillegg har det i lys av medieutviklingen vært til dels uklart hvilke medier som omfattes av de ulike reglene. Blant annet har flere argumentert for at det strafferettslige redaktøransvaret også gjelder for ytringer på internett, selv om dette ikke følger av lovens ordlyd.

I takt med den teknologiske utviklingen har det også skjedd en utvikling i internasjonale rettslige forpliktelser som omhandler ansvar for innhold på nettet. Særlig har det vært gjenstand for debatt hvilke rettsregler som gjelder for brukergenerert innhold på nettet og hvilket ansvar redaktøren og medieforetaket har for disse, jf. mer nedenfor i punkt 14.

Departementet legger til grunn at det må være en viktig målsetning for gjennomgangen av ansvarsreglene på medieområdet å redusere rettslig usikkerhet. Medieansvarsutvalget hadde som mandat å foreta en samlet gjennomgang av regelverket med sikte på vurdere om det er grunnlag for et mer enhetlig system for plassering av ansvar. En samlet familie- og kulturkomitee uttalte følgende i forbindelse med vedtaket om å be Regjeringen utrede lov om medieansvar:

"De hurtige og tilsynelatende endeløse endringene utfordrer eksisterende lovgivning, her som på mange andre områder. Derfor er det behov for løpende vurderinger av lovverk og fra tid til annen også behov for justeringer, revisjoner eller sågar ny lovgivning. Innenfor mediefeltet, og særlig når det gjelder redaktørrollen, kildevern og nå også brukergenerert innhold, ser komiteen at dette er svært viktig å følge nøye. Der hvor lovverket er åpenbart utdatert, anser komiteen det som naturlig at lovverket moderniseres, for eksempel for å ivareta teknologinøytralitet.

Kildevern og redaktørinstituttet er to grunnplanker i de frie mediers viktige samfunnsrolle. Vi er nødt til å være trygge på at lovverket er godt nok til å ivareta dette. I et fritt demokrati

som vårt er dette avgjørende for å ivareta og pleie ytringsfriheten, den fremste av våre friheter, selve essensen av demokratiet."²⁰⁵

Departementet kommer særlig tilbake til dette hensynet under drøftelsen av spørsmålet om det skal etableres en egen medieansvarslov i punkt 17.2.

7.2.4 Effektiv håndheving

Samtidig er ikke ytringsfriheten absolutt, det kan den heller ikke være, selv i et liberalt demokrati som Norge. Ytringsfriheten er underlagt innskrenkninger der hensynet til andre interesser og rettigheter veier tyngre – for eksempel retten til privatliv, rikets sikkerhet eller diskrimineringsvernet.

Et sentralt mål med ansvarsregulering på medieområdet er derfor å sikre en effektiv og forsvarlig håndheving av begrensningene i ytringsfriheten, med andre ord å gi muligheter for å finne fram til et ansvarssubjekt der ytringsfrihetens grenser er overtrådt. Dette forutsetter regler som er oppdatert med hensyn til den teknologiske utviklingen, som i størst mulig grad likebehandler mediene, og som gir et enkelt og oversiktlig system for publikum og offentlige myndigheter som skal håndheve lovverket. Samtidig må reglene være innrettet på en måte som ikke begrenser ytringsfriheten mer enn strengt nødvendig, og som reduserer muligheten for at reglene blir anvendt på en feil måte eller misbrukt. Det vil blant annet si at vilkårene for å gjøre inngrep bør være så klare som mulig.

7.3 Videre framstilling

I punkt 8 til 16 drøfter departementet hvorvidt gjeldende ansvarsregler på medieområdet skal videreføres, og foreslår enkelte justeringer og tilpasninger i reglens innhold. Det foreslås også noen nye bestemmelser. Drøftelsen tar utgangspunkt i at særregler om rettslig ansvar og redaksjonell uavhengighet samles i en ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarslov). En slik samling kan begrunnes dels i lovstrukturelle hensyn og dels i overordnede rettspolitiske betraktninger:

1. For det første viser vurderingene nedenfor i punkt 8 – 16 at det fortsatt er grunnlag for en rekke særregler for redaktørstyrte journalistiske medier. Når det gjelder det materielle innholdet, mener departementet at det er behov for å videreføre gjeldende regler, med enkelte mindre justeringer. Departementet foreslår også enkelte nye lovregler. Når det gjelder virkeområde, legger departementet til grunn at det er behov for å gi flere av dagens særregler en mer teknologinøytral utforming. Formålet bak reglene, sett i lys av medieutviklingen, tilsier at reglene bør gjelde redaktørstyrte, journalistiske massemedier uavhengig av distribusjonsteknologi, se punkt 7.2.2 om teknologinøytralitet. Departementet foreslår dermed en rekke særregler som vil ha samme målgruppe og som vil være begrunnet i de samme overordnede hensynene. Lovstrukturelle hensyn tilsier derfor en samling av disse reglene i én lov.

²⁰⁵ Innst. 155 S (2016-2017) s. 2, første spalte.

2. For det andre taler rettspolitiske hensyn for å samle relevante regler i en egen lov. Departementet legger til grunn at utviklingen på medieområdet, jf. punkt 6, gjør det nødvendig å støtte opp under redaktørfunksjonen og de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle i offentligheten, jf. punkt 7.1.2. En ny medieansvarslov vil kunne bidra til dette. Det følger også uttrykkelig av Jeløyerklæringen at regjeringen ønsker å "*fremme en ny lov om medieansvar der kildevernet og redaktøransvaret vurderes*". Departementet legger for øvrig til grunn at en ny lov vil ivareta intensjonen i Stortingets anmodningsvedtak av 17. januar 2017. Det er også i tråd med uttalte ønsker fra mediebransjen og anbefalingene fra en rekke offentlige utvalg de siste 25 årene.

Konklusjonen begrunnes nærmere i punkt 17.2.2.

At relevante særregler samles i en ny medieansvarslov vil dermed ligge som et premiss for drøftelsen av de enkelte særreglene, jf. punkt 8 – 16 nedenfor. Under hvert punkt vil departementet derfor ikke bare vurdere grunnlaget for å opprettholde eller endre den aktuelle bestemmelsen. I tillegg vil departementet ta stilling til om reglene bør flyttes og samles i en ny medieansvarslov. Dette vil i stor grad bero på om det er hensiktsmessig å videreføre de enkelte reglene med et slikt virkeområde som den nye loven vil ha. Den nærmere utformingen av virkeområdet drøftes i punkt 18.2.4 nedenfor, og vil i noen grad også bero på hvilke regler departementet finner grunn til å samle i den nye loven.

I avsnittene nedenfor vil departementet også drøfte hvordan lovendringene bør utformes, både de som innebærer nye bestemmelser i en egen medieansvarslov og de endringene som foreslås i andre lover.

Departementet starter med en vurdering av hvordan redaktørfunksjonen bør forankres og defineres i lovgivningen, jf. punkt 8, siden dette vil danne et grunnlag for øvrige regler med redaktøren som plikt- eller rettighetssubjekt. Deretter går departementet gjennom reglene som sikrer redaktøren en særlig uavhengig stilling overfor eiere og øvrig selskapsledelse, jf. punkt 9, før vi drøfter reguleringen av strafferettslig og sivilrettslig ansvar mv for redaktørstyrte journalistiske medier, jf. punkt 10-16.

I punkt 17 drøfter departementet så grunnlaget for å samle de ulike særreglene i en egen medieansvarslov. Virkeområde, begrepsbruk og den konkrete utformingen og oppbygningen av en ny medieansvarslov drøftes i punkt 18.

DEL IV

8 Redaktørplikten mv.

8.1 Medieansvarsutvalgets vurderinger og høringsinstansenes syn

Som redegjort for i punkt 3.8.2 la utvalgsflertallet i liten grad opp til å skille mellom redaktørstyrte og andre medier i lovgivningen. Blant annet foreslo flertallet å oppheve det særlige strafferettslige redaktøransvaret.

Utvalget gikk derfor heller ikke noe særlig inn på spørsmålet om hvordan redaktørfunksjonen bør defineres og forankres i lovverket. Utvalget vurderte verken den straffesanksjonerte plikten til å opplyse om *hvem* som er redaktør i periodiske publikasjoner, jf. straffeloven § 270 andre ledd (straffeloven 1902 § 429), eller plikten som påhviler trykkeren av et skrift om å gi opplysninger om foretaksnavn og trykkested, jf. straffeloven § 270 første ledd (straffeloven 1902 § 428).

Når det gjelder redaktørplikten i gjeldende rett uttalte flertallet blant annet:

"Straffeloven § 431 om det strafferettslige redaktøransvaret har vært utformet slik at den som velger ikke å redigere heller ikke har blitt regnet som redaktør. Heller enn å tvinge noen til å ta ansvar, har incitamentet vært at den som velger å ha en ansvarlig redaktør, og som redigerer, gjerne blir tatt mer seriøst. Lovgivningen har aldri oppstilt noen plikt til å ha redaktør. Det har kommet til gjennom lov om redaksjonell fridom (2009), men plikten er ikke sanksjonert."²⁰⁶

Flere av høringsinstansene mente at utvalgets beskrivelse av gjeldende rett på dette punktet var preget av feilslutninger og/eller misforståelser, og viste særlig til at en redaktørplikt følger av straffeloven § 429 (nåværende § 270) og kringkastingsloven § 6-2, i tillegg til mediefridomslova.

8.2 Departementets vurdering

8.2.1 Redaktørplikten

8.2.1.1 Redaktørbegrepet

Departementet legger til grunn at redaktørbegrepet vil stå så sentralt – både i reguleringen av redaksjonell uavhengighet, og strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar – at begrepet bør defineres i en ny medieansvarslov.

Både straffeloven og mediefridomslova inneholder i dag en definisjon av begrepet "redaktør", jf. punkt 4.6.1. Departementet antar at definisjonen i mediefridomslova § 3 innholdsmessig svarer til den strafferettslige forståelsen av begrepet, jf. straffeloven §§

²⁰⁶ NOU 2011:12 punkt 3.2.2.

269 og 270 fjerde ledd. Departementet legger derfor til grunn at redaktørdefinisjonen i mediefridomslova § 3 andre ledd kan videreføres i en ny medieansvarslov.

Redaktørbegrepet er i dag gitt en "funksjonell" definisjon. Det vil si at redaktøren er den eller de som tar beslutninger om det redaksjonelle innholdet – uavhengig av stillingsbetegnelse, plass i organisasjonen eller lignende. Departementet foreslår å opprettholde denne forståelsen. Departementet antar likevel at den siste leddsetningen i § 3 andre ledd, "*enten han blir kalt redaktør, utgiver eller noe annet*", er unødvendig og dessuten kan være forvirrende der redaktør og utgiver er to adskilte funksjoner. Departementet foreslår derfor å stryke denne eksemplifiseringen.

Definisjonen innebærer at redaktørbegrepet ikke bare omfatter det man gjerne kaller "ansvarlig redaktør" (eventuelt "ansvarshavende redaktør" eller "sjefredaktør") i betydningen øverste redaksjonelle leder. I større mediehus vil det kunne være flere personer som har en funksjon i redaksjonen som oppfyller lovens definisjon av "redaktør". På den annen side innebærer definisjonen ikke at alle som i konkrete tilfeller tar beslutninger om publisering vil regnes som "redaktør" i lovens forstand. Redaktøren(e) vil være den eller de som har som konkret funksjon og oppgave i den aktuelle medieorganisasjonen å ta beslutninger om publisering av redaksjonelt innhold. For en nærmere redegjørelse viser departementet til gjennomgangen av gjeldende rett i punkt 4.6.1. Forslag til ny definisjonsbestemmelse framgår av punkt 18.2.6 nedenfor.

8.2.1.2 Videreføring av redaktørplikten

De ulike bestemmelsene om "redaktørplikt" i gjeldende rett, jf. punkt 4.6.2, har etter departementets vurdering en tredelt funksjon:

1. For det første innebærer det at det pekes ut en (eller flere) personer som skal ha en særlig *uavhengig stilling* overfor eiere og øvrig selskapsledelse.
2. For det andre vil det klargjøre hvem som har den *formelle myndigheten* til å ta redaksjonelle beslutninger i det aktuelle mediet, og som dermed som utgangspunkt kan holdes ansvarlig for eventuelle lovbrudd eller brudd på pressens etiske regler.
3. For det tredje innebærer det at man definerer ansvarssubjektet for *særlige straffe- eller erstatningsregler* rettet mot redaktøren, det vil si hvem som skal ha et skjerpet straffansvar eller erstatningsansvar for det innholdet som publiseres.

I de følgende avsnittene foreslår departementet å videreføre lovbestemmelser om redaksjonell uavhengighet (punkt 9) og et skjerpet straffe- og erstatningsansvar for redaktøren (punkt 10 og 11). Dette tilsier at det fortsatt er behov for en lovfestet redaktørplikt.

Hovedpoenget med en redaktørplikt er ikke å sikre at noen faktisk redigerer – dette vil følge som en praktisk nødvendighet i alle medier hvor kapasiteten for publisering av redaksjonelt innhold på en eller annen måte er begrenset. Poenget med å konkret utpeke en redaktør er snarere å sikre at det er tydelig markert – både overfor redaktøren selv, øvrige ansatte, selskapsledelsen, eierne, kildene, publikum, politiet, påtalemyndigheten og domstolene – *hvem* som er tildelt denne funksjonen.

Denne markeringen sikrer at redaktøren selv er bevisst på, og tar et personlig ansvar for, innholdet i det som publiseres, og for at virksomheten overholder gjeldende lovgivning, etiske regler og publisistiske prinsipper.

Videre sikrer det både krenkede enkeltpersoner, politiet og rettsvesenet et klart ansvarspunkt. Et klart ansvarspunkt er særlig viktig i tilfeller hvor noen opplever at det har blitt framsatt uriktige faktiske opplysninger og/eller føler seg krenket av innhold publisert i mediene og ønsker oppreisning i en eller annen form. Det kan da være aktuelt å framsette et krav om imøtegåelse, jf. nedenfor i punkt 16, eller å gjøre rettslige beføyelser gjeldende.

Kulturdepartementet foreslår derfor å opprettholde en lovfestet redaktørplikt.

8.2.1.3 Håndheving og sanksjoner

Redaktørplikten i gjeldende mediefridomslov § 3 er ikke sanksjonert. Spørsmålet om sanksjoner på brudd på redaktørplikten ble heller ikke drøftet særskilt i forbindelse med vedtakelsen av loven. På generelt grunnlag uttaler departementet likevel følgende i forarbeidene:

"Departementet meiner difor at nye sanksjonsreglar ikkje bør innførast på noverande tidspunkt, men heller takast opp til vurdering når ein ser korleis lova blir praktisert."²⁰⁷

Flertallet i Medieansvarsutvalget mente at dersom man pålegger redaktøren et tilnærmet objektivt ansvar, så vil det i så fall forutsette en sanksjonert plikt til å utpeke redaktør:

"Flertallet vil understreke at dersom man pålegger redaktører av slike medier som faller inn under lov om redaksjonell fridom et tilnærmet objektivt ansvar, vil man også måtte sanksjonere brudd på plikten til å utpeke redaktør – motsatt av i dag hvor dette ikke er sanksjonert. Hvis ikke ville man komme i en situasjon der noen kunne frita seg fra det objektive straffansvaret med henvisning til at plikten til å utpeke redaktør ikke var respektert. Det vil være urimelig."²⁰⁸

Departementet ser i utgangspunktet ikke behov for å lovregulere sanksjon eller håndheving av selve plikten til å utpeke redaktør. Som nevnt er hovedformålet med plikten ikke å sikre at noen *faktisk* redigerer, men å klargjøre *hvem* som har denne funksjonen i organisasjonen. Redaktørbegrepet er for øvrig gitt en funksjonell definisjon, noe som nettopp innebærer at det avgjørende ikke er om en person er tildelt en redaktørtittel. Med andre ord vil en redaksjon ha én eller flere "redaktører", uavhengig av om plikten til å uttrykkelig utpeke en slik funksjon er overholdt. Dermed ser ikke departementet noen stor risiko for at det særlige strafferettslige eller erstatningsrettslige redaktøransvaret kan omgå ved å unnlate å overholde en lovfestet "redaktørplikt". Departementet legger ellers til grunn at spørsmålet stort sett vil aktualiseres som et bevisspørsmål i saker om overtredelse av bestemmelser som setter grenser for ytringsfriheten.

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008), punkt 8.3.

²⁰⁸ NOU 2011:12 punkt 6.9.

Departementet foreslår likevel en hjemmel til å gi nærmere regler om tilsyn og håndheving i forskrift.

8.2.1.4 Virkeområde, utforming og regelens plassering i lovverket

Som departementet har vist ovenfor, har de ulike bestemmelsene om redaktørplikt i dag forskjellig virkeområde. Den strafferettslige plikten er kun knyttet til den periodiske trykte pressen, mens mediefridomslovas pliktbestemmelse gjelder for alle de mediene som er omfattet av loven, inkludert kringkasting og elektroniske medier, jf. punkt 4.7.3.

Når departementet nå foreslår en ny medieansvarslov, hvor både prinsippet om redaksjonell uavhengighet og særlige ansvarsregler vil inngå, er det naturlig at redaktørplikten knyttes til alle de redigerte journalistiske mediene som vil være omfattet av loven, jf. nærmere nedenfor i punkt 18.2.4. Departementet mener derfor at det kan være grunn til å videreføre gjeldende § 3 første ledd i ny medieansvarslov, men slik at plikten til å utpeke redaktør legges uttrykkelig på utgiver eller eier av mediet.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 4 Plikt til å utpeke redaktør

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

Forslaget tilsier i seg selv ikke endringer i andre lover, i og med at de øvrige bestemmelsene som omtales i punkt 4.6.2 bare indirekte forutsetter en redaktørplikt. Plikten til å publisere navnet på redaktøren mv vurderes under punkt 8.2.2.

8.2.2 Plikt til å publisere navn på redaktør og annen kontaktinformasjon

8.2.2.1 Plikt til å publisere navnet på redaktør

Dersom formålet med en redaktørplikt skal oppnås, jf. punkt 8.2.1.2, må det også være klart for publikum og offentlige myndigheter *hvem* som er utpekt til å ha denne rollen. Det finnes i dag lovbestemmelser i straffeloven og kringkastingsloven som pålegger en slik identifikasjonsplikt, men altså bare for bestemte medier, jf. punkt 4.6.2. Mediefridomslova inneholder derimot ikke noe generelt krav om at de mediene som omfattes av redaktørplikten i § 3 også skal opplyse om eller publisere hvem dette er.

Innledningsvis vil departementet bemerke at så lenge en redaktør er utpekt, vil det normalt også være enkelt for publikum å finne fram til vedkommende, selv om navn og kontaktopplysninger ikke er publisert i selve mediet. Dessuten, selv om verken de elektroniske nyhets- og aktualitetsmediene eller alle kringkastere i dag er pålagt å identifisere en redaktør, er det likevel vanlig praksis og i tråd med de presseetiske prinsippene å gjøre det. Dette kunne i seg selv tale for at en lovfesting er unødvendig.

Departementet antar likevel at de beste grunner taler for å videreføre en lovfestet opplysningsplikt om hvem som er ansvarlig redaktør i mediet, tilsvarende den som i dag gjelder for den periodiske pressen etter straffeloven § 270 andre ledd:

1. Som det framgår av drøftelsen under punkt 8.2.1 er det et sentralt formål med redaktørplikten å sikre et klart ansvarspunkt for innholdet i mediene – både for

krenkede enkeltpersoner, politiet og rettsvesenet. Dette tilsier at det bør være offentlig kjent, også for publikum og allmennheten, *hvem* som har den redaksjonelle myndigheten og ansvaret.

2. Selv om det ikke kan sies å være et påtrengende behov for en slik lovfestet opplysningsplikt i dag, endrer mediebildet seg raskt og det kan vokse fram nye former for redaktørstyrte medier hvor en slik identifiseringspraksis ikke er like befestet.
3. Åpenhet om hvem som redigerer er viktig fordi de redaktørstyrte journalistiske mediene er sentrale for meningsdannelsen i samfunnet. For å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene, og for å kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse, er det nødvendig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak.

Som nevnt under punkt 8.2.1.1, vil det i større mediehus kunne være flere personer som har en funksjon i redaksjonen som oppfyller lovens definisjon av "redaktør". I slike tilfeller legger departementet til grunn at opplysningsplikten bør være begrenset til mediets øverste redaksjonelle leder, den "ansvarlige redaktøren". Dersom et medium derimot skulle ha flere sideordnede og likestilte redaktører, vil bestemmelsen likevel kreve at alle må identifiseres.

Etter straffeloven § 270 kan både redaktøren og utgiveren straffes dersom det i et blad eller tidsskrift ikke er oppgitt hvem som er redaktør. Etter departementets vurdering, bør plikten til å opplyse om redaktørens identitet ligge hos redaktøren alene. For det første dreier det seg om en publisering i selve mediet, noe som vil ligge innenfor redaktørens myndighet både etter gjeldende mediefridomslov og forslaget i punkt 9 nedenfor. For det andre går departementet ikke inn for at bestemmelsen skal straffesanksjoneres, jf. punkt 8.2.2.3, noe vi antar vil redusere behovet for å legge plikten på utgiveren i tillegg til redaktøren.

8.2.2.2 Plikt til å publisere andre opplysninger

Departementet har videre vurdert om det kan være behov for å pålegge de redaktørstyrte journalistiske mediene en plikt til også å publisere andre opplysninger om mediet.

I punkt 12 nedenfor foreslår departementet å videreføre det særlige identifikasjonsansvaret for eier eller utgiver av et massemedium, jf. skadeserstatningsloven §§ 3-6 tredje ledd og 3-6 a tredje ledd. For den som vil ivareta sine rettigheter vil det dermed også være av interesse å vite hvem som er utgiver eller eier. Dette kunne isolert sett tale for at det i en ny medieansvarslov også ble fastsatt en plikt til å opplyse om utgiver og eier.

Departementet viser imidlertid til at lov om åpenhet om eierskap i mediene, jf. nærmere i punkt 4.7.5, sikrer at slik informasjon er offentlig tilgjengelig. Departementet ser derfor i utgangspunktet ikke behov for ytterligere regulering av en opplysningsplikt om utgiver og eierforhold, men ber om høringsinstansenes synspunkter.

I denne sammenheng ber vi også om innspill på om lov om åpenhet om eierskap i mediene bør inngå i en ny samlet medieansvarslov. I punkt 17 konkluderer departementet med at lovbestemmelser som har tilsvarende formål og funksjon, og som er rettet mot de samme aktørene, bør samles i en ny sektorlov for redaktørstyrte journalistiske medier.

Departementet konstaterer at lov om åpenhet om eierskap er rettet mot de samme aktørene som mediefridomslova og utkastet til ny medieansvarslov, selv om virkeområdebestemmelsene er noe ulikt utformet. Loven har som uttalt formål å "*sikre åpenhet om eierforhold i norske medier*", jf. § 1. Det framgår likevel av forarbeidene²⁰⁹ at et underliggende mål er å sikre mediernes redaksjonelle frihet og forebygge utilbørlig påvirkning av mediernes innhold gjennom å fremme en informert offentlig debatt om medieeierskap. Departementet legger derfor til grunn at loven er nært knyttet til øvrige bestemmelser om redaksjonell uavhengighet og ansvar mv.

Departementet har også vurdert behovet for en bestemmelse som pålegger en plikt til å oppgi kontaktinformasjon til mediet. Som redegjort for i punkt 4.6.3 gjelder det etter kringkastingsloven § 2-16 en plikt til å sørge for at seerne på en "*enkel og direkte måte*" har tilgang til diverse kontaktopplysninger som "*navn, gateadresse, postadresse, elektronisk postadresse og øvrige opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte forbindelse med tjenesteyteren*". For de mediene som er omfattet av ehandelsloven, jf. punkt 4.11.4, gjelder det også en opplysningsplikt om virksomheten etter § 8 i loven. For periodiske trykte medier eller for elektroniske medier som ikke omfattes av ehandelsloven, gjelder det derimot ingen tilsvarende opplysningsplikt i dag.²¹⁰

Bakgrunnen for reglene om opplysningsplikt i kringkastingsregelverket er Norges gjennomføring av EØS-avtalens direktiv om audiovisuelle medietjenester. Direktivets fortale understreker disse tjenestenes betydning for meningsdannelsen i samfunnet, og at brukerne derfor bør ha mulighet for å kontakte de som er ansvarlige for innholdet i tjenesten. Etter departementets vurdering, gjør tilsvarende hensyn seg gjeldende for alle redaktørstyrte journalistiske medier som er underlagt særlige ansvarsregler og et lovfastsatt prinsipp om redaksjonell uavhengighet fra eierne. En bestemmelse som pålegger en plikt til å gi kontaktopplysninger om mediet bør derfor inntas i en ny medieansvarslov.

Både prinsipielle og praktiske årsaker tilsier likevel at det overlates til de redaktørstyrte journalistiske mediene å vurdere behovet for nærmere bransjeregler om hvilke kontaktopplysninger som skal gis, hvordan de bør gis, og eventuelle reaksjoner overfor aktører som ikke følger reglene. I loven antar departementet det bør være tilstrekkelig å slå fast at opplysningene om hvordan man kan komme i kontakt med mediet skal gis på en enkel og tydelig måte. I de fleste tilfeller vil det tilsi at opplysningene gis i selve mediet. For kringkastingsvirksomhet kan det likevel være naturlig at informasjonen gis på tilhørende nettsted.

²⁰⁹ Prop. 39 L (2015-2016) punkt 4.4.

²¹⁰ Se likevel punkt 8.2.3 om plikten til å oppgi foretaksnavn og trykkested. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke rettet mot mediet eller redaktøren, men mot den "*som står for trykkingen av et skrift*".

8.2.2.3 *Håndheving og sanksjoner*

Når det gjelder hvordan brudd på opplysningsplikten sanksjoneres, gjelder det i dag ulike regler for ulike medier. Departementet antar at disse forskjellene snarere skyldes historiske årsaker enn relevante forskjeller mellom de ulike mediene og distribusjonsteknologiene.

Straffesanksjonen ved brudd på straffeloven § 270 ble vurdert av Straffelovkommisjonen, som ikke gikk inn for å videreføre bestemmelsen, jf. ovenfor i punkt 4.6.2.²¹¹ Kommisjonen viste til at formålene bak bestemmelsen ikke kan begrunne en straffereaksjon. Kommisjonen pekte på at det er lite tenkelig at noen skulle bli straffet for overtredelse av bestemmelsen dersom skriftet ellers har et akseptabelt innhold. Og dersom skriftets innhold gir grunnlag for sanksjoner, er det neppe grunn til å supplere sanksjonene med en straffereaksjon for at redaktørens navn ikke var oppgitt. Justisdepartementet valgte å beholde bestemmelsen da flere av høringsinstansene pekte på at den hørte hjemme i en framtidig medieansvarslov.

Departementet er enig med kommisjonen i at formålene bak en slik opplysningspliktbestemmelse ikke kan begrunne en straffereaksjon. En straffesanksjonering kan også tenkes å komme i konflikt med EMK artikkel 10 og det forholdsmessighetsprinsippet som er angitt i artikkel 10 nr. 2, jf. ovenfor i punkt 4.3.

Departementet går derfor ikke inn for å knytte en straffesanksjon til overtredelse av plikten til å publisere navnet på redaktøren og kontaktinformasjon om mediet. Departementet mener det vil skape bedre insentiver for etterlevelse dersom mediene selv gjennom sine organisasjoner sørger for at plikten blir etterfulgt i stedet for at den håndheves av offentlige myndigheter.

Dersom manglende etterlevelse av plikten til å angi redaktør og kontaktinformasjon til mediet mot formodning skulle vise seg å bli et framtidig problem, vil departementet måtte vurdere behovet for å fastsette nærmere regler i forskrift og eventuelt gi håndhevingsmuligheter til Medietilsynet eller et annet offentlig organ.

8.2.2.4 *Virkeområde, utforming og reglenes plassering i lovverket*

Den lovfestede plikten til å opplyse om hvem som er redaktør gjelder i dag bare for trykte periodiske publikasjoner (jf. straffeloven § 270 andre ledd) og lokalkringkasting (jf. kringkastingsforskriften § 7-8). Plikten til å oppgi diverse kontaktinformasjon gjelder bare fjernsynssendinger og audiovisuelle medietjenester, jf. kringkastingsloven § 2-16.

Departementet legger som nevnt til grunn at bakgrunnen for denne forskjellsbehandlingen er at behovet for slike regler har kommet opp til ulik tid og i ulike sammenhenger og rettslige kontekster, og at det ikke skyldes noen prinsipiell vurdering av særegenhetene til ulike medier eller distribusjonsteknologier.

Med utgangspunkt i formålet bak reglene om opplysningsplikt, jf. over, mener departementet at en bestemmelse som pålegger en plikt til å opplyse om redaktør og kontaktopplysninger bør gjelde alle medier som har tilsvarende formål og funksjon i offentligheten, det vil si alle redaktørstyrte journalistiske massemedier uavhengig av distribusjonsteknologi. Departementet viser til at plattformnøytralitet er et overordnet hensyn for departementets vurdering, jf. punkt 7.2.2. Plikten til å oppgi redaktørens

²¹¹ NOU 2002:4 punkt 10.2.

identitet og kontaktopplysninger om mediet bør derfor framgå av en ny medieansvarslov, som vil samle reglene om rettslig ansvar og redaksjonell uavhengighet og ha et teknologinøytralt virkeområde.

Den nærmere utformingen av virkeområdet for loven drøftes nedenfor i punkt 18. Når det gjelder periodiske publikasjoner, legger departementet til grunn at medieansvarslovens virkeområde i hovedsak vil sammenfalle med dagens bestemmelse i straffeloven § 270 andre ledd, selv om det kan tenkes publikasjoner som vil falle utenfor f.eks. fordi de overhodet ikke inneholder nyhets- og aktualitetsstoff.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 5 Opplysningsplikt

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

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

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten.

Bestemmelsen vil erstatte straffeloven § 270 andre ledd, som dermed kan oppheves. Dette har også sammenheng med at departementet mener det ikke er grunnlag for en selvstendig straffesanksjon for overtredelse av en slik plikt, jf. punkt 8.2.2.3. Departementet går ikke inn for å gjøre endringer i de beslektede reglene i kringkastingsloven, i hovedsak fordi disse har et videre virkeområde og innebærer en gjennomføring av regler i AMT-direktivet.²¹²

8.2.3 Plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested

I motsetning til de øvrige bestemmelsene i §§ 269 og 270 retter straffeloven § 270 første ledd om plikten til å oppgi foretaksnavn og trykkested seg ikke mot redaktøren, men mot trykkeren av et skrift.

Virkeområdet er også videre enn § 270 andre og tredje ledd i og med at plikten ikke er begrenset til periodiske publikasjoner. I utgangspunktet gjelder trykkerens plikt til å oppgi foretaksnavn og trykkested ethvert trykt skrift, selv om det er gjort enkelte unntak for stemmesedler, formularer etc.

I utgangspunktet gjør ikke forslaget til en ny medieansvarslov det nødvendig å foreslå endringer i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen er ikke en særregel for de redaktørstyrte journalistiske massemediene. Regelen er like fullt av betydning for disse mediene, ettersom den gjør det enklere å finne fram til utgiver og redaktør av et medium.

At straffeloven § 270 for øvrig foreslås opphevet og reglene flyttet til en ny medieansvarslov, jf. punkt 8.2.2.4 og 16.2, og at plikten til å angi trykkeri og trykkested i

²¹² Europaparlamentets og rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester.

åndsverksloven § 52 er foreslått gjort frivillig, jf. punkt 4.6.4, kan likevel gi en foranledning til å vurdere om bestemmelsen bør opprettholdes.

Forslaget i punkt 20.2 nedenfor er utformet slik at hele straffeloven § 270 oppheves, herunder første ledd om plikten til å oppgi foretaksnavn og trykkested for ethvert trykt skrift.

Dersom straffeloven § 270 første ledd likevel skal videreføres med sin nåværende ordlyd, bør paragrafens overskrift endres til "*Forpliktelser ved utgivelse av trykt skrift*". Bestemmelsens femte ledd som slår fast at medvirkning ikke straffes, kan i så fall videreføres som nytt andre ledd. Det er ikke utformet et eget lovforslag i tråd med dette alternativet, men det bes likevel om høringsinstansenes synspunkter på behovet for å opprettholde en slik bestemmelse i straffeloven.

Departementet foreslår å videreføre redaktørdefinisjonen i mediefridomslova § 3 andre ledd i en ny medieansvarslov.

Det samme gjelder redaktørplikten i mediefridomslova § 3 første ledd, likevel slik at eier og utgiver uttrykkelig gjøres til pliktsubjekt etter bestemmelsen. Departementet går ikke inn for at plikten skal kunne straffesanksjoneres, men foreslår at det gis en egen forskriftshjemmel som åpner for nærmere regler om tilsyn og håndheving ved behov.

Departementet foreslår en bestemmelse om opplysningsplikt som pålegger redaktøren å opplyse om hvem som er redaktør og om kontaktinformasjon til mediet.

Departementet går ikke inn for at plikten skal være straffesanksjonert.

Forslaget åpner for å oppheve straffeloven § 270 andre og fjerde ledd. Bestemmelsens tredje ledd foreslås også opphevet, jf. punkt 16.2. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill på behovet for å opprettholde straffeloven § 270 første ledd, som pålegger "*[d]en som står for trykkingen*" å opplyse om foretaksnavn og trykkested.

Departementet ber også om synspunkter på om lov om åpenhet om eierskap i medier bør innlemmes i den nye loven.

9 Prinsippet om redaksjonell uavhengighet

9.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget omtalte mediefridomslova som uttrykk for institusjonaliseringen av redaktørrollen, og som et "prinsipielt og symbolsk uttrykk" for redaktørens myndighet og ansvar.²¹³ Utvalget foretok likevel ikke noen konkret vurdering av gjeldende regler i mediefridomslova eller foreslo konkrete endringer. Dette var heller ikke forutsatt i mandatet.

Mindretallet gikk inn for å bygge ut mediefridomslova til en "lov om frihet og ansvar i redaktørstyrte medier", og viste til at en medieansvarslov vil ha det samme hovedformålet og omfatte de samme mediene som mediefridomslova. Ut over dette foreslo verken flertallet eller mindretallet konkrete endringer i lovreguleringen av redaksjonell uavhengighet i mediene.

Med unntak av *LO*, støttet alle høringsinstansene mindretallets forslag om å etablere en egen medieansvarslov, se nærmere i punkt 17.1.

9.2 Departementets vurdering

9.2.1 Temaet for vurderingen

Prinsippet om redaksjonell uavhengighet i media er i dag nedfelt både i pressens etiske regelverk (*Vær varsom-plakaten* og *Redaktørplakaten*) og i flere ulike lovverk, først og fremst mediefridomslova som i praksis innebærer en delvis lovfesting av prinsippene i *Redaktørplakaten*.

Dette dreier seg ikke om ansvarsregler i den forstand at de omhandler plassering av straffansvar eller erstatningsansvar ved overskridelse av grensene for ytringsfriheten. Som *Medieansvarsutvalget* kommenterer, innebærer mediefridomslova likevel et prinsipielt uttrykk for institusjonaliseringen av redaktørfunksjonen. Selv om loven ikke inneholder konkrete regler om strafferettslig eller sivilrettslig ansvar, slår den fast redaktørens styringsrett og uavhengighet fra eier og utgiver. Dermed pekes også redaktøren ut som det sentrale ansvarspunktet i redaktørstyrte journalistiske medier.

Det er en grunnleggende sammenheng mellom regulering av ansvar og redaksjonell uavhengighet, i den forstand at den som tar en uavhengig beslutning om å fremme en ytring normalt også vil kunne holdes ansvarlig for innholdet. Motsatt kan man ikke klandres for forhold man ikke har hatt mulighet til å påvirke. Slik forutsetter f.eks. det særlige strafferettslige redaktøransvaret at redaktøren har reell og uavhengig kontroll med det redaksjonelle innholdet, jf. at straffeloven § 269 definerer redaktøren som "[d]en som

²¹³ NOU 2011:12 punkt 6.6.5.

treffer avgjørelse om innholdet". Dette innebærer at redaktøransvaret ikke går lengre enn redaktørens myndighet (og uavhengighet) rekker.

Etter det departementet kjenner til, har praktiseringen eller håndhevingen av gjeldende regler på dette området ikke bydd på utfordringer. Departementet er heller ikke kjent med rettspraksis av betydning knyttet til disse reglene,²¹⁴ eller at det har blitt etterlyst konkrete endringer i lovverket. Når det gjelder mediefridomslova, legger departementet også til grunn at loven er så vidt ny at det trolig ikke foreligger noe stort behov for en oppdatering i lys av den teknologiske utviklingen på medieområdet. Departementet vil derfor ikke gå nærmere inn i de materielle reglene om redaktørens rolle eller uavhengighet fra eiere eller øvrig selskapsledelse i mediefridomslova. Departementet ber likevel om innspill fra høringsinstansene om eventuelle utfordringer med praktiseringen av loven.

I det følgende vil departementet derfor først og fremst vurdere behovet for større grad av samordning av reglene om redaksjonell uavhengighet i henholdsvis mediefridomslova og kringkastingsloven, herunder om det er grunnlag for en mer ensartet begrepsbruk og avgrensning av reglene.

9.2.2 Generelt om betydningen av redaksjonell uavhengighet

En av mediens viktigste oppgaver i et demokrati er å føre uavhengig og kritisk oppsyn med offentlig og privat maktutøvelse. "Vær varsom-plakaten", som er pressens sentrale etiske regelverk, slår i punkt 1.4 fast at: *"Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold."* Videre heter det i punkt 1.5 at: *"Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre."*

Denne oppgaven forutsetter at pressen er uavhengig av de maktstrukturene den skal overvåke, og videre at allmennheten har tillit til denne uavhengigheten. Bare da vil innhold som formidles i mediene gi grunnlag for fri og opplyst politisk meningsdannelse.

Redaksjonell uavhengighet er dermed en forutsetning for de redaktørstyrte journalistiske mediens funksjon i infrastrukturen for den offentlige samtalen. Hvis mediene ikke er uavhengige, vil informasjonen og synspunktene de formidler kunne styres/påvirkes av de politiske, økonomiske, religiøse eller ideologiske interessene til eiere, annonsører eller andre som er i en posisjon til å øve innflytelse over mediet. Konsekvensen ville være at disse interessene har en direkte, men skjult innflytelse på offentlig dagsorden og politisk meningsdannelse og/eller at publikum mister tilliten til innholdet som formidles i mediene og "det offentlige ordskiftet" mer generelt. Begge deler ville være et demokratisk problem.

²¹⁴ Unntaket er Borgarting lagmannsretts dom 21. september 2010 (LB 2009-105151) hvor et krav om tilsidesettelse av forvaltningsvedtak i sak om tildeling av konsesjon til å drive ikke-kommersiell kringkasting i det digitale bakkenettet, ikke førte fram. Retten slo fast at et konsesjonsvilkår med krav om utpeking av en ansvarlig redaktør ikke var i strid med mediefridomslova.

Det har derfor lenge vært et sentralt politisk mål å ivareta de redaktørstyrte, journalistiske mediens redaksjonelle uavhengighet. I dag framgår dette målet indirekte gjennom formuleringen i statsbudsjettet om at mediemangfoldet skal være *"karakterisert av ... uavhengig journalistikk"*.²¹⁵ Redaksjonell uavhengighet har tidligere vært et tydeligere uttalt og selvstendig mål.²¹⁶

Medienes redaksjonelle uavhengighet er også vernet gjennom EMK artikkel 10 og EMD-praksis, noe som er slått fast i flere rekommandasjoner og resolusjoner fra Europarådet.²¹⁷

9.2.3 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

Som departementet har vist i punkt 4.7.3, er virkeområdet til mediefridomslova avgrenset til de redaktørstyrte journalistiske massemediene. Med hensyn til elektroniske medier er lovens virkeområde basert på en sammenlikning med de tradisjonelle massemediene, som lettere lar seg definere og avgrense ut fra rent tekniske forhold.

Kringkastingsloven inneholder på sin side ingen egen bestemmelse om saklig virkeområde. I stedet følger det saklige virkeområdet av de materielle bestemmelsene i loven og definisjonene av "kringkasting", "audiovisuelle bestillingstjenester" mv i § 1-1. Virkeområdet følger i stor grad av AMT-direktivet, som er gjennomført i norsk rett gjennom kringkastingsloven.²¹⁸

AMT-direktivet inneholder bestemmelser om redaksjonell uavhengighet i forbindelse med sponing og produktplassering, som er gjennomført i kringkastingsloven §§ 3-4 og 3-6. Øvrige bestemmelser som berører redaksjonell uavhengighet, det vil si § 2-3 om forhåndsvurdering av program og §§ 6-2 og 6-3 om ledelsen av NRK, innebærer derimot ikke en gjennomføring av AMT-direktivet. Innhold og virkeområde for disse reglene er derfor ikke låst av internasjonale regler, noe som åpner for å vurdere en større grad av samordning med reglene i mediefridomslova, se nærmere punkt 17.

Kringkastingsloven § 6-3 slår fast at kringkastings sjefen har ansvaret for *"den løpende programvirksomhet"* og videre i § 6-2 første ledd at styret i NRK *"har ingen myndighet"* i slike spørsmål. Den politiske styringen skjer gjennom NRK-plakaten, som er nedfelt i selskapets vedtekter. Se nærmere punkt 4.7.4.

Departementet konstaterer at kringkastingsloven §§ 6-2 første ledd og 6-3 tilsvarer systemet etter mediefridomslova. Loven slår i § 4 fast at redaktøren leder den redaksjonelle virksomheten *"innanfor ramma av grunnsynet og føremålet til verksemda"* (typisk vedtektsfestede formål mv.), og at eieren eller *"den som på eigaren sine vegner*

²¹⁵ Prop. 1 S for 2017.

²¹⁶ Blant annet Prop. 1 S for 2012 og 2013.

²¹⁷ Blant annet Ministerkomiteens rekommandasjon Rec(2011)7 "A new notion of media": *"Editorial freedom or independence is an essential requirement for media and a direct corollary of freedom of expression and the right to hold opinions and to receive and impart information, guaranteed under Article 10 of the European Convention on Human Rights."*

²¹⁸ Prop. 9 L 2012–2013. Audiovisuelle bestillingstjenester er i loven § 1-1 definert som "tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som kan ses på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett".

leier føretaket" (inkludert for eksempel styret) ikke kan overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål.

Etter departementets vurdering er det materielt sett full overlapp mellom reglene om styrets myndighet i kringkastingsloven § 6-2 første ledd og bestemmelsene i mediefridomslova. Det er heller ikke tvilsomt at NRKs virksomhet omfattes av mediefridomslova, jf. at lovens virkeområde på kringkastingsområdet er definert gjennom en henvisning til kringkastingsloven § 1-1. Kulturdepartementet ser derfor i utgangspunktet ikke behov for å opprettholde § 6-2 første ledd. Departementet ber likevel om innspill fra høringsinstansene på om bestemmelsen kan ha en egenverdi ved at den synliggjør NRKs redaksjonelle uavhengighet som offentlig eid allmennkringkaster.

Kringkastingsloven § 6-3 omhandler ikke bare redaksjonelt ansvar, men inneholder i tillegg regler om administrativt ansvar og særregler om Kringkastingsrådet. Departementet foreslår derfor ikke endringer i denne bestemmelsen nå.

Mediefridomslova § 4 andre ledd slår fast at eier eller øvrig selskapsledelse *"kan ... ikke kreve å få gjere seg kjend med skrift, tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det blir gjort allment tilgjengeleg"*. Tilsvarende slår kringkastingsloven § 2-3 fast at *"[d]en som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending"*. Bestemmelsen gjelder dermed også for andre radio- og fjernsynsselskap enn NRK, og etter utvidelsen i 2013 også audiovisuelle bestillingstjenester.

Bestemmelsene forebygger at redaktørens beslutninger kan overprøves i strid med prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Et ønske om å overprøve eller endre en redaksjonell beslutning vil normalt oppstå som følge av kjennskap til det redaksjonelle innholdet før det blir publisert. Å forhindre slik kjennskap vil dermed også forebygge at redaktørens beslutningsmyndighet undergraves. Prinsippet kan beskytte mot inngrep både fra private eiere og fra politiske organer (Stortinget, Kulturdepartementet) eller Kringkastingsrådet. Departementet viser også til at Norsk Redaktørforening foreslo en tilsvarende regel i sitt eget utkast til ny medieansvarslov, som ble utarbeidet i forbindelse med arbeidet i Medieansvarsutvalget. Departementet mener derfor at det er grunnlag for å opprettholde en slik bestemmelse i et forslag til ny medieansvarslov, se lovforslaget § 8.

Departementet legger til grunn at det også på dette punktet langt på vei er materielt sett overlapp mellom reglene i kringkastingsloven og mediefridomslova. Unntaket er andre ledd i kringkastingsloven § 2-3, som presiserer at bestemmelsen ikke begrenser adgangen til å gi pålegg eller å beslutte og iverksette tvangstiltak etter tvisteloven. Selv om dette forbeholdet ikke har noen direkte parallell i mediefridomslova, antar departementet at loven i praksis må tolkes på samme måte. En annen forskjell er imidlertid at bestemmelsen i kringkastingsloven tilsynelatende har et videre virkeområde, i og med at den etter ordlyden omfatter enhver som *"ikke har medvirket eller som ikke har programansvar"*. Bestemmelsen i mediefridomslova gjelder på sin side bare *"[e]igaren ... eller den som på eigaren sine vegner leier føretaket"*. Departementet legger til grunn at behovet for å opprettholde bestemmelsen i § 2-3 bør vurderes i forbindelse med den

revisjonen av kringkastingsloven som bl.a. ble varslet i Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst – allmennkringkasting og mediemangfold*.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 8 Redaksjonell uavhengighet

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

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

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

Bestemmelsen vil erstatte kringkastingsloven § 6-2 første ledd samt mediefridomslova i sin helhet. Disse kan dermed oppheves.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om redaksjonell uavhengighet i mediefridomslova i en ny medieansvarslov.

Mediefridomslova kan etter dette oppheves. Det samme gjelder § 6-2 første ledd i kringkastingsloven.

10 Det strafferettslige redaktøransvaret

10.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

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

Mindretallet i utvalget ønsket derimot å bygge ytterligere opp om redaktørinstituttet ved å la mer av lovgivningen knyttes opp mot redaktørfunksjonen. Mindretallet gikk derfor inn for å etablere et objektivt *eneansvar* for ansvarlig redaktør – slik at det utelukkende er denne som kan holdes strafferettslig ansvarlig i tilfeller hvor et redaktørstyrt massemedium publiserer ulovlig materiale. I større mediehus hvor det finnes flere personer som etter straffelovens funksjonelle definisjon kan anses som "redaktør", vil et eneansvar legges hos den øverste redaksjonelle lederen (Medieansvarsutvalgets mindretall bruker begrepet "ansvarlig redaktør"). Dette svarer til systemet etter Redaktørplakaten hvor det er "ansvarshavende redaktør" som skal ha "*det personlige og fulle ansvar for mediets innhold*". Dette er også systemet i Sverige, der "ensamansvaret" som utgangspunkt er lagt til en utpekt "ansvarig utgivare", jf. gjennomgangen i punkt 5.2.3.

Forslaget ble blant annet begrunnet med at et eneansvar vil sikre at det er rette vedkommende som trekkes til ansvar og at det ikke er for komplisert å finne fram til den ansvarlige. Mindretallet la også til grunn at et eneansvar vil bidra til å styrke kildebeskyttelsen og vernet av den som ønsker å meddele informasjon til offentligheten.

Konkret foreslo mindretallet følgende bestemmelse:

"I medievirksomheter som omfattes av (ny) Lov om frihet og ansvar i redaktørstyrte medier kan ingen andre enn mediets ansvarlige redaktør holdes strafferettslig ansvarlig for det redaksjonelle innhold som publiseres. Ansvarlig redaktør skal i forhold til strafferettslig ansvar vurderes som om han eller hun kjente innholdet i vedkommende publisering, avhengig av redaktørens faktiske kunnskap. Ansvarlig redaktør er likevel ansvarsfri når den ulovlige handling åpenbart er skjedd i strid med redaktørens uttrykkelige vilje eller instruks, eller når ikke redaktøren på noe punkt kan klandres.

Straff etter første ledd er bot eller fengsel i inntil 6 måneder. Det kan ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville vært anvendelig dersom ansvarlig redaktør hadde kjent til innholdet i publiseringen."²¹⁹

²¹⁹ NOU 2011:12 punkt 6.11.

Samtlige høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet (Altibox, A-pressen, Fagpressen, Familie & medier, LO, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, NRK, riksadvokaten og TV2) gikk imot flertallets forslag om å oppheve det strafferettslige redaktøransvaret, og mente i stedet at det må gjøres teknologinøytralt.

De aller fleste (Altibox, A-pressen, Fagpressen, Familie & medier, Mediebedriftenes Landsforening, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Norsk Presseforbund) støttet også uttrykkelig mindretallets forslag om å innføre et objektivt eneansvar for redaktøren etter svensk modell.

I høringen var de sentrale bransjeaktørene sterkt kritiske til flertallets faktabeskrivelse og begrunnelsen for å avskaffe det strafferettslige redaktøransvaret. Flere viste til at forslaget ville bryte med en lang rettstradisjon og med den senere tidens styrking av redaktørinstituttet. Videre ble det vist til at forslaget ville svekke redaktørens rolle og funksjon og påvirke innholdet og kvaliteten i den offentlige samfunnsdebatten negativt. Flere sa seg også uenig i utvalgsflertallets vurdering av at avkriminaliseringen av ærekrenkelser ville gjøre redaktøransvaret lite praktisk, og viste til en rekke andre aktuelle straffebestemmelser som rammer ulovlige ytringer. Det ble også vist til at en avvikling av redaktøransvaret vil gjøre det vanskeligere å finne fram til den ansvarlige, føre til at ansvaret pulveriseres og i enkelte tilfeller til at ingen kan holdes ansvarlig i det hele tatt. Flere viste også til sammenhengen mellom redaktøransvaret og kildevernet, og til at en avvikling av redaktørens særlige ansvar vil kunne legge økt press på å få avslørt kildenes identitet i tilfeller der redaktøren ikke kan holdes ansvarlig.

10.2 Departementets vurdering

10.2.1 Videreføring av det strafferettslige redaktøransvaret

10.2.1.1 Redaktøransvarets formelle og praktiske betydning

Medieansvarsutvalgets flertall konkluderte som nevnt med at det særskilte strafferettslige redaktøransvaret ikke bør videreføres. Departementet finner det derfor naturlig å ta utgangspunkt i utvalgsflertallets begrunnelse for denne anbefalingen.

Innledningsvis understreker departementet at det strafferettslige redaktøransvaret som er nedfelt i straffeloven § 269 er et sekundært ansvarsgrunnlag, det vil si at redaktørens ansvar ikke primært følger av denne bestemmelsen, men av lovgivningens alminnelige bestemmelser, jf. redegjørelsen for gjeldende rett i punkt 4.8.1. Departementets forslag til en hovedregel om plassering av rettslig ansvar, se punkt 18.2.7 og lovutkastet § 9, har til hensikt å tydeliggjøre de særskilte ansvarsreglenes subsidiære karakter.

Det er også riktig, som utvalgsflertallet påpeker, at redaktøransvaret har mistet en del av sin praktiske betydning, i og med at ærekrenkelser ikke lenger er straffesanksjonert. Indirekte har dette også svekket muligheten for å holde redaktøren erstatningsansvarlig for ærekrenkelser, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 a og punkt 4.9 og 11.2. Oversikten over dommer i NOU 2011:12 s. 66 viser at det strafferettslige redaktøransvaret nesten

utelukkende har vært aktuelt i saker om straff for ærekrenkelser. Departementet kan heller ikke se at det i perioden etter at Medieansvarsutvalgets utredning ble lagt fram har kommet til noen ny praksis fra høyere rettsinstanser hvor ansvar er hjemlet i det strafferettslige redaktøransvaret.

Departementet ser imidlertid ikke dette som avgjørende. Selv om straffansvaret for ærekrenkelser er avskaffet, er det en rekke andre bestemmelser som gjør ulike typer ytringer straffbare og hvor redaktøransvaret dermed kan tre inn. Departementet viser til oversikten i punkt 4.4.1. Særlig aktuelle eksempler kan være forbudet mot krenkelser av privatlivets fred og forbudet mot diskriminerende og hatefulle ytringer. Et særskilt redaktøransvar vil gi et klart sterkere vern for den som rammes av denne typen ulovlige ytringer i mediene enn det lovgivningens alminnelige bestemmelser gir.

Viktigere er det likevel at et strafferettslig redaktøransvar vil ha en preventiv effekt som går langt ut over det som kan måles i antall saker for domstolene. Slik redaktøransvaret er innrettet, innebærer det en forutsetning om at redaktøren har kjennskap til innholdet i det mediet hun eller han har redigeringsansvaret for. Dette følger direkte av ordlyden, jf. at ansvaret inntreder "*dersom det der offentliggjøres noe som ville ha pådratt redaktøren ansvar ... om han hadde kjent til innholdet*". Indirekte gir redaktøransvaret derfor redaktøren en plikt til å gjøre seg kjent med det redaksjonelle innholdet som publiseres, alternativt å sikre betryggende rutiner for virksomheten i tilfeller hvor han enten ikke kan eller velger å ikke gjøre seg konkret kjent med innholdet, jf. unntaket i § 269 tredje ledd for tilfeller der redaktøren kan godtgjøre at han har gjort det som kan forventes med hensyn til "*kontroll med innholdet eller tilsyn eller rettleiding eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede*". Trusselen om straffansvar innebærer dermed et klart insentiv til kvalitetssikring og redigering av det redaksjonelle innholdet samt til opplæring av, kontroll med og effektiv ledelse av redaksjonelle medarbeidere.

Denne preventive effekten ble også understreket av riksadvokaten under høringen av Medieansvarsutvalgets utredning:

"Eksistensen av et slikt ansvar antas også å ha en viss preventiv effekt, ved at redaktøren har en oppfordring til å sørge for rutiner og retningslinjer for kvalitetssikring, og ikke kan unngå ansvar ved å holde seg passiv til eller uvitende om hva som publiseres."

Departementet vil likevel understreke at det ikke først og fremst er trusselen om straffansvar som sikrer kvalitetssikring, kontroll og betryggende redigering av det redaksjonelle innholdet i norske medier. Dette sikres i hovedsak gjennom bransjens eget etiske regelverk og tilsynssystem. Til tross for dette, ønsket samtlige som kommenterte spørsmålet under høringen av Medieansvarsutvalgets utredning, inkludert alle de sentrale presseorganisasjonene, å opprettholde et strafferettslig redaktøransvar. Departementet ser det som et tungtveiende argument i seg selv at dette er et så samstemt ønske i bransjen. Det illustrerer også at det anses å ha langsiktig betydning at lovverket legitimerer og støtter opp under en effektiv bransjeregulering, en vurdering departementet deler.

10.2.1.2 Teknologinøytralitet og avgrensingsspørsmål

Flertallets forslag om å oppheve det strafferettslige redaktøransvaret og falle tilbake på det alminnelige ansvarssystemet vil gi et reelt teknologinøytralt ansvarssystem, jf. punkt

7.2.2. Dersom man opphever det formelle redaktøransvaret (og andre særregler), vil man derfor oppnå at det samme ansvarssystemet vil gjelde for alle medier (i utgangspunktet også sosiale medier og andre internettplattformer), uten særbehandling av de redaktørstyrte journalistiske mediene. Isolert sett vil flertallets forslag derfor oppfylle målsetningen om en teknologinøytral regulering.

Til sammenlikning kan et formelt og særlig strafferettslig redaktøransvar aldri bli helt plattformnøytralt. Ikke alle medier vil eller kan ha en sentral redaktørfunksjon. Uansett hvor grensene trekkes, vil det være noen som faller utenfor. Utvalgsflertallet så derfor en fare for at strengere ansvarsregler for visse medier kan skyve enkelte typer innhold over på uregulerte plattformer som ikke "*nødvendigvis er bedre kvalifisert til å forme den offentlige samtalen*".²²⁰ Departementet mener dette er et relevant argument mot et formelt redaktøransvar.

Departementet ser at det kan være krevende å overføre redaktøransvaret til en digital verden. Medieområdets dynamiske karakter og raske endringstakt innebærer at det verken er mulig eller ønskelig å avgrense en medieansvarslov på en måte som ikke åpner for en viss grad av skjønn. Trolig vil det derfor uansett bli en viss usikkerhet om hvem som vil omfattes av et plattformnøytralt redaktøransvar. Man kan heller ikke forvente store mengder avklarende rettspraksis.

Departementet mener likevel at det er mulig å gi et plattformnøytralt redaktøransvar en *tilstrekkelig* klar avgrensning for de elektroniske mediene. Lovtekniske avgrensningsproblemer bør derfor ikke være noe tungtveiende argument mot å opprettholde redaktøransvaret. Departementet viser ellers til drøftelsen under punkt 10.2.3 og punkt 18.

10.2.1.3 Forholdet til kildevernet

Selv om et strafferettslig redaktøransvar etter dagens modell ikke er noen absolutt forutsetning for et sterkt kildevern, kan det heller ikke være noen tvil om at redaktøransvaret bygger tillit til, og oppslutning om, kildevernet. Som nevnt er det et viktig hensyn bak ansvarssystemet at det bør sikre at det alltid er *noen* som kan stilles til ansvar for straffbare ytringer som publiseres i mediene. Det forholdet at redaktøren deler ansvaret for publiseringen av den anonymiserte kildens utsagn, åpner derfor for at lovgivningen kan håndheves uten å avsløre kildens identitet.

Dersom det ikke fantes særlige mekanismer i lovverket som sørget for å holde redaktøren ansvarlig for anonyme ytringer utover de man kunne bevise at han kjente til, ville presset øke for å avdekke kildens identitet, og grunnlaget for et sterkt kildevern kunne blitt svekket. Forholdet til kildevernet drøftes også i tilknytning til spørsmålet om eneansvar nedenfor i punkt 10.2.2.2.

10.2.1.4 Hensynet til klare ansvarsforhold

Det er også sentralt at et redaktøransvar vil bidra til klare ansvarsforhold. Klare ansvarsforhold gjør det enkelt for den som er blitt krenket å identifisere en ansvarlig, noe

²²⁰ NOU 2011:12, punkt 6.7.6.

som også kan bidra til en raskere behandling i rettssystemet. Etter departementets vurdering blir dette et stadig viktigere poeng i takt med at medienes publiseringsvirksomhet blir mer mangfoldig og uoversiktlig. Tidligere ble nyheter publisert som en klart avgrenset pakke med innhold, trykket og distribuert på papir som et ferdig produkt. Når innholdet var ferdig produsert og satt sammen, var det redaktøren som tok beslutningen om publisering. Slik fungerer det ikke lenger. Norsk Journalistlag beskrev endringen slik i sin høringsuttalelse til Medieansvarsutvalgets utredning:

"Det er blitt regelen snarere enn unntaket i dag, at medier arbeider og publiserer flermedialt; eksempelvis ved at man publiserer i trykt avis, radio, mobilnyheter, nettavis, og nett-tv parallelt og om hverandre, dels løpende gjennom hele døgnet. Både innsamling, bearbeiding og publisering av informasjon skjer fragmentert, fordelt på flere redaksjoner og skiftende journalister, vaktsjefer og redaktører gjennom døgnet. Hvilke av disse som er ansvarlige for det publiserte sluttproduktet og dets enkeltelementer til enhver tid, kan være særdeles uklart – dersom man anlegger den alminnelige, juridiske ansvarsnorm – det såkalte "naturlige ansvarssystem".

I dag skjer publisering typisk løpende gjennom dagen. Det samme innholdet tilpasses til og publiseres på ulike medieplattformer. Senere kan innholdet bli videreutviklet, omarbeidet og republisert i andre kanaler og i andre formater. Beslutningskjeden fram til publisering vil i praksis kunne være innfløkt og variere fra sak til sak, og den konkrete beslutningen om å publisere kan være tatt av mange ulike personer – inkludert sjefredaktøren, redaktører for enkelte deler/områder, vaktsjefer, programansvarlige, journalister, kilden/publikum selv eller som en mer kollektiv beslutning.

Et eksempel kan være VGs dekning av rettssaken om 22. juli-terroristens soningsforhold i 2016, der direktesendt nett-TV ble kombinert med løpende skriftlige reportasjer, dialog med publikum i en spørsmål og svar-seksjon og publisering under emneknagg på Twitter om saken. Tilsvarende har man sett i dekningen av mange profilerte rettssaker de siste årene.

Selv om det kan hevdes at en opphevelse av redaktøransvaret i prinsippet vil gi et mer enhetlig og enklere system fordi mediene da vil være underlagt samme ansvarssystem som alle andre, kan effekten i praksis bli den motsatte fordi ansvaret i et konkret tilfelle kan bli spredt på en rekke ulike aktører. Man kan tenke seg situasjoner der det rettslige ansvaret er så pulverisert at ingen oppfyller de subjektive vilkårene for rettslig ansvar. Som nevnt under punkt 7.2.4 er det et sentralt mål med ansvarsregulering på medieområdet å sikre effektiv håndheving av begrensningene i ytringsfriheten, med andre ord gi muligheter for å finne et ansvarssubjekt der ytringsfrihetens grenser er overtrådt.

Mange potensielle ansvarssubjekter og usikkerhet om hvem i en redaksjon som kan ende opp med det strafferettslige ansvaret, kan også føre til forsiktighet, tilbakeholdenhet og at kritiske ytringer ikke blir fremmet. Departementet mener derfor at det vil tjene både ytringsfriheten og pressens samfunnsrolle at det i de profesjonelle mediene finnes ett tydelig ansvarspunkt for straffbart innhold som publiseres i mediene.

10.2.1.5 Oppsummering

Til tross for at redaktøransvaret har fått noe redusert rettslig betydning etter avkriminaliseringen av ærekrenkelses, og til tross for at det kan oppstå avgrensingsproblemer med hensyn til hvilke elektroniske medier som omfattes, mener departementet at de beste grunner taler for å opprettholde et særskilt strafferettslig redaktøransvar. Departementet legger her særlig vekt på at:

1. Det er bred oppslutning om det strafferettslige redaktøransvaret i bransjen.
2. Det må anses å være i offentlighetens interesse å sikre at det utpekes en (eller flere) konkrete person(er) som tar personlig ansvar for innholdet i det som publiseres og for at virksomheten overholder gjeldende lovgivning, etiske regler og publisistiske prinsipper. Å oppheve redaktøransvaret vil kunne svekke insentivene til effektiv og ansvarlig ledelse av medieredaksjoner, noe som i neste omgang vil kunne påvirke innholdet og kvaliteten på den offentlige debatten.
3. Det antas å ha større betydning enn tidligere å utpeke ett sentralt ansvarspunkt i og med at digital og løpende publisering på ulike plattformer gjør det mer krevende å avdekke hvem som faktisk har vært involvert i å avgjøre innholdet i en konkret publisering.

10.2.2 Valg av ansvarsmodell

10.2.2.1 Innledning

Det neste spørsmålet blir hvordan redaktøransvaret skal innrettes. Hva skal redaktøren holdes ansvarlig for, hvilke skyldkrav skal legges til grunn og i hvilken grad skal andre aktører som har vært involvert i publiseringen også kunne stilles til ansvar? Dette må vurderes i lys av de hensynene som begrunner reguleringen, jf. punkt 7.2 ovenfor.

Departementet vurderer i det følgende tre ulike alternativer:

1. Det første alternativet er et eneansvar for redaktøren etter svensk modell, jf. forslaget fra mindretallet i Medieansvarsutvalget. Forslaget fikk støtte av de aller fleste av medieorganisasjonene i høringen. I motsetning til gjeldende norsk rett innebærer dette at det som utgangspunkt *bare* er redaktøren som kan holdes ansvarlig for den ulovlige ytringen.
2. Et annet alternativ er å holde redaktøren ansvarlig på selvstendig grunnlag etter en finsk modell, jf. punkt 5.4. Det innebærer at redaktøren straffes dersom det kan bevises at hun/han uaktsomt eller forsettlig har tilsidesatt sin plikt til å føre kontroll med den redaksjonelle virksomheten og dette fører til at en rettsstridig ytring blir publisert. Ansvarer kan minne om den norske modellen, men innebærer i prinsippet ikke at redaktøren er ansvarlig for selve ytringen.
3. Endelig har vi dagens system der redaktøren i visse tilfeller kan holdes selvstendig straffansvarlig selv om han ikke konkret kjente til det publiserte innholdet, jf. straffeloven § 269. Dagens strafferettslige redaktøransvar innebærer et skjerpet ansvar ved publisering av ulovlig innhold, det vil si at redaktøren under visse forutsetninger behandles som om vedkommende kjente til det straffbare innholdet, og dermed kan straffes som medvirker uten å ha utvist subjektiv skyld. Vi viser for øvrig til beskrivelsen av gjeldende rett under punkt 4.8.

10.2.2.2 Eneansvar for redaktøren

Å plassere et eneansvar for visse typer lovovertridelser hos én bestemt person (ansvarlig redaktør) innebærer at man – så langt eneansvaret rekker – fritar øvrige involverte for deres strafferettslige ansvar for egne ytringer. Dette vil innebære et brudd med det som er utgangspunktet i norsk rett. Departementet legger til grunn at et eneansvar for ansvarlig redaktør også vil skille seg fra normalen i europeisk rett på området. Av de nordiske landene er det per i dag bare Sverige som har et slikt system, og departementet er ikke kjent med at dette er en løsning som blir konkret vurdert i andre nordiske land, jf. oversikten over utenlandsk rett i punkt 5.

Departementet tar derfor som utgangspunkt at et eneansvar for ansvarlig redaktør forutsetter at det kan anføres tungtveiende argumenter for å fravike det normale ansvarssystemet i norsk rett.

Det er i hovedsak fire argumenter som har blitt anført (av Medieansvarsutvalgets mindretall og i høringen) for å innføre et eneansvar:

1. For det første at et eneansvar konsentrerer ansvaret hos den som formelt har siste ord ved publisering, jf. mediefridomslova § 4. Mindretallet i utvalget viste til at ansvarlig redaktør kan ta beslutning om publisering (eller om delegering av beslutningsansvaret) "... fordi redaktøren er gitt en enemyndighet fra publikasjonens eiere. Og det er denne beslutningen som er grunnlaget for at ytringen spres til et større antall mottakere. Derfor er det naturlig at denne enemyndigheten også følges av et eneansvar." Tilsvarende uttalte NJ i høringen at: "Når redaktøren har en suveren styringsrett over hva som skal publiseres, bør han [...] også bære et tilsvarende suverent ansvar for lovligheten av publiseringen."
2. For det andre vil et eneansvar sikre at det aldri vil være tvil om hvem som kan trekkes til ansvar for det som publiseres. Med andre ord vil det ikke være nødvendig å lete etter ulike medvirkere eller føre bevis for hvem som har medvirket til hva.
3. For det tredje vil et eneansvar bidra til å styrke kildebeskyttelsen og vernet av den som ønsker å meddele informasjon til offentligheten. Redaktørens eneansvar innebærer immunitet ikke bare for medarbeidere, men også for kilder, leerskribenter, kronikkforfattere, varslere og andre informanter.
4. Endelig viser mange til at det systemet som mindretallet i utvalget anbefaler synes å fungere godt i Sverige.

Ad 1:

Det formelle utgangspunktet er at det er ansvarlig redaktør som har beslutningsmyndigheten over det redaksjonelle innholdet, jf. Redaktørplakaten og mediefridomslova § 4.

At redaktørens beslutningsmyndighet over den løpende redigeringen ikke kan overstyres av eiere eller selskapsledelsen, betyr likevel ikke nødvendigvis at det bare er redaktøren alene som kan klandres for en konkret publisering. At redaktøren er uavhengig av eier og ledelse forhindrer ikke at beslutningen om å publisere i et konkret tilfelle kan være tatt av

noen andre, eller at redaktøren av ulike årsaker kan være uvitende om det aktuelle innholdet. Med andre ord er det ikke nødvendigvis noe sammenfall mellom formell beslutningsmyndighet og subjektiv skyld eller ansvar.

Til tross for at ansvarlig redaktør formelt sett har "suveren styringsrett" over innholdet, vil det i et moderne redaksjonelt mediehus være mange personer i ulike posisjoner i organisasjonen som i praksis tar beslutninger som påvirker hva som publiseres – etter uttrykkelig eller underforstått delegasjon av myndighet fra ansvarlig redaktør. Dette inkluderer redaktører for ulike delområder av virksomheten, desksjefer, journalister osv.

Det er i seg selv ikke unikt for medievirksomheter. Utgangspunktet på alle samfunnsområder er at medarbeidere har et selvstendig rettslig ansvar for egne handlinger og ytringer. Det at den enkelte medarbeiderens kompetanse er utledet eller delegert fra ledelsen, er ikke til hinder for dette. Heller ikke i tilfeller hvor medarbeidere følger direkte ordre fra ledelsen, vil de være fritatt fra personlig ansvar.

Departementet kan derfor ikke se at det forholdet at redaktøren i utgangspunktet har suveren myndighet over redaksjonelle beslutninger i seg selv tilsier ansvarsfrihet for andre som rent faktisk tar beslutninger om publisering av innhold.

Tvert imot kan det hevdes å svekke mulighetene til å ytre seg gjennom de redaktørstyrte journalistiske medienes kanaler dersom man ikke har muligheten for å bære ansvaret for egne ytringer og handlinger. For eksempel uttalte Straffelovrådet (1955) følgende:

"Tankegangen er med andre ord at den redaktør som etter loven har det fulle ansvar for avisens innhold skulle ha så meget lettere for å kunne avvise debatterende innlegg som han fant utidige, spesielt når de fremkom anonymt, mens han på den annen side åpnet spaltene selv for aggressive innlegg, også fra anonyme, når han etter eget skjønn fant det rett og rimelig at noen tok bladet fra munnen."²²¹

Det rettspolitiske utgangspunktet bør være at rettslig ansvar plasseres hos den som har foretatt den klanderverdige handlingen. Straffelovrådet pekte i sin uttalelse fra 1955 på det uheldige i å legge eneansvaret hos en person som ikke har utvist personlig skyld, mens den som har opptrådt kritikkverdigg ("*den som av ond vilje, av hat, hevnfølelse eller som betalt provokatør angriper person eller institusjon eller selve statssamfunnet med løgn og uvederheftige fremstillinger*") ikke kan holdes ansvarlig. At et eneansvar kan innebære ansvarsfritak for den som faktisk har opptrådt kritikkverdigg vil neppe virke disiplinerende for den offentlige debatten.

Ad 2:

Som nevnt er det et viktig argument for et strafferettslig redaktøransvar at det vil gi et klart ansvarspunkt å forholde seg til. Departementet kan derimot ikke se at hensynet til en klar ansvars plassering tilsier at man bør fritta alle *andre* involverte ansvaret for egne handlinger og ytringer. Det at andre personer i konkrete tilfeller *også* kan holdes ansvarlig

²²¹ Se NOU 2011:12 punkt 6.8.2 med videre henvisninger.

vil neppe være noen vesentlig ulempe, selv om et eneansvar ville kunne forenkle etterforskning og domstolsbehandling av sakene.

Derimot kan det å ha en for bred krets av mulige ansvarssubjekter ha en nedkjølende effekt, noe Ytringsfrihetskommisjonen også pekte på:

"Jo flere som kan gjøres ansvarlig, jo mindre faktisk ytringsmulighet får den opprinnelige ytreren. En stor krets av ansvarssubjekter inviterer dermed til former for privat sensur og kontraheringsnektelse."²²²

Departementet er enig i at en *for* stor krets av potensielt ansvarlige kan ha en nedkjølende effekt, men ser ikke dette som noe tungtveiende argument for et eneansvar. Departementet mener at et strafferettslig redaktøransvar etter dagens modell, kombinert med regler om ansvarsfrihet for tekniske medvirkere, jf. punkt 13, vil gi tilstrekkelig grad av klarhet om ansvarsforholdene til å unngå slike effekter.

Ad 3:

Spørsmålet om eneansvar for redaktøren er knyttet opp mot spørsmålet om kildevern. Det hevdes at et eneansvar for redaktøren vil legge til rette for et formelt absolutt kildevern fordi det ville sikre at det (til tross for at kilden holdes anonym) alltid vil være *noen* som kan stilles til ansvar for ytringer som etter sitt innhold er ulovlige. Også etter det gjeldende redaktøransvaret vil imidlertid redaktøren kunne holdes ansvarlig når kilden er anonym, og det vil ytterst sjelden være adgang til å gjøre unntak fra kildevernet for å ansvarliggjøre kilden for en ulovlig ytring. Et eneansvar vil likevel kunne redusere insentivene til å avdekke hvem kilden er, dersom kilden da uansett ikke vil kunne holdes ansvarlig for ytringen. Men dersom formålet med å identifisere kilden derimot er å holde vedkommende ansvarlig for eventuelle brudd på taushetspliktbestemmelser eller andre lovbrudd som måtte være begått i sakens anledning, vil ikke et eneansvar for redaktøren ha noen betydning. Redaktøren vil kun "overta" ansvaret for innholdet i ytringen, ikke andre lovbrudd kilden måtte ha begått. Et eneansvar vil dermed ikke verne kilden fullt ut eller kunne begrunne et absolutt kildevern.

Unntak fra kildevernet eller etterforskning med sikte på å avdekke kildens identitet eller omstendigheter knyttet til den informasjonen kilden har gitt til pressen, kan også tenkes i saker hvor det ikke er tale om å stille kilden til ansvar. For eksempel kan kilden være et viktig vitne i en straffesak. Heller ikke i slike tilfeller vil et eneansvar for redaktøren i seg selv legge til rette for et absolutt kildevern.

Departementet mener for øvrig at et eneansvar ikke er en forutsetning for et sterkt kildevern. Det vises til beskrivelsen av gjeldende rett i punkt 4.13 og Justisdepartementets kommende høring av endringer i straffeprosessloven og tvisteloven.

Departementet minner her også om det prinsipielle utgangspunktet om at mediens kilder bør framstå åpent og identifisert. Åpenhet om hvem som står bak informasjon og ytringer som publiseres i mediene fremmer et åpent samfunn og en velfungerende demokratisk debatt. Et eventuelt eneansvar for redaktøren vil som utgangspunkt gjelde uavhengig av

²²² NOU 1999:27 punkt 8.1.3.

om kilden er identifisert eller anonym. Der kildene framstår åpent – noe som også vil være den praktiske hovedregelen – vil hensynet til vern av kildenes identitet naturlig nok ikke tilsa et eneansvar for redaktøren. Dersom et eneansvar derimot begrenses til situasjoner hvor kilden er anonym, er det en fare for at redaktøransvaret vil fungere som en oppfordring til anonymitet, noe som i så fall vil motvirke den åpenheten som bør være utgangspunktet og idealet i et demokratisk samfunn.

Til argumentet om at et selvstendig straffansvar for journalister kan føre til press om å avsløre kildenes identitet, viser departementet til at en journalist uansett ikke vil unngå eget straffansvar ved å avsløre en kildes identitet. Videre har journalister etter gjeldende rett en selvstendig rett til å verne om sine kilder som ikke er utledet av redaktørens rettigheter. Det rettslige kildevernet er etter gjeldende rettspraksis nærmest absolutt i saker av allmenn interesse. Det presseetiske kildevernet praktiseres absolutt. Det er derfor liten grunn til å tro at muligheten for å holde journalister strafferettslig ansvarlig for egne ytringer i seg selv svekker kildenes tillit til mediene eller medienes tilgang til kilder.

Ad 4:

Utvalgets mindretall viser blant annet til en uttalelse fra Yrsa Stenius, Almånhetens pressombudsman i Sverige i perioden 2007-2011, som viser til at "ensamansvaret" er sentralt for å ivareta ytringsfriheten herunder kildevernet og anonymitetsretten.²²³ Tilsvarende viser Norsk Journalistlag i sin høringsuttalelse til uttalelser fra tidligere leder i Svenska Journalistförbundet, Agneta Lindblom Hulthén.

Etter departementets vurdering tilsier det at systemet fungerer godt i Sverige ikke nødvendigvis at det også bør innføres i Norge. For det første viser gjennomgangen av rettssituasjonen i de nordiske landene, jf. punkt 5, at man har valgt vidt forskjellige ansvarsmodeller, uten at det framgår at en modell er klart overlegen de andre. For det andre er det svenske ansvarssystemet preget av at det er basert på et annet rettssystem og en annen rettstradisjon enn den norske. Mens det i Norge er tradisjon for å overlate til domstolene å foreta konkrete interesseavveininger, har man i Sverige en mer detaljert regulering på grunnlovsnivå i Tryckfrihetsförordningen och Yttrandefrihetsgrundlagen. Disse grunnlovene har til sammen nærmere 200 paragrafer om ulike ytringsfrihetsspørsmål. Konsekvensen av denne detaljreguleringen er at det har vært nødvendig å endre grunnlovene en rekke ganger for å tilpasse reglene til den teknologiske utviklingen, blant annet for at nye medieformer skal omfattes av grunnlovsvernet. For eksempel ble Yttrandefrihetsgrundlagen endret i 2010 for å inkludere digitalkino og annen offentlig avspilling fra databaser.²²⁴

²²³ NOU 2011:12 punkt 6.8.2.

²²⁴ Se også SOU 2016:8 s. 273 og diskusjonen om den automatiske grunnlovsbeskyttelsen etter databaseregelen i Yttrandefrihetsgrundlagen første kapittel § 9 skal utvides til å omfatte andre elektroniske medier enn de som kan knyttes til de tradisjonelle analoge massemediene. Mediegrunnlagskommittén kom her fram til at selv om det var naturlig å utvide vernet i lys av den teknologiske utviklingen, var det ikke mulig på grunn av den teknologispesifikke innretningen på databaseregelen som er til hinder for at man knytter beskyttelsen til en bestemt type innhold (for eksempel nyhets- og aktualitetsmedier), jf. nærmere i kapittel 5.2.5 ovenfor om gjeldende rett i Sverige.

10.2.2.3 Særlig om et kontrollansvar etter finsk modell

Et annet alternativ er å rette reguleringen av ansvaret inn mot redaktørens administrative oppgaver og ansvar for virksomheten. Etter den finske massekommunikasjonsloven kan en ansvarlige redaktør som forsettlig eller uaktsomt vesentlig har tilsidesatt sin plikt til å føre kontroll med den redaksjonelle virksomheten, dømmes til bøter dersom forseelsen leder til at en rettsstridig ytring blir publisert, jf. nærmere ovenfor i punkt 5.4.

Bestemmelsen om sjefredaktørforseelse er subsidiær, det vil si at den bare kan komme til anvendelse i de tilfeller hvor redaktøren ikke er å anse som hovedmann eller medvirker etter lovens alminnelige regler. Ansvaret kan minne om den norske modellen, men innebærer ikke at redaktøren blir ansvarlig for selve den publiserte ytringen. Bevisbyrden er heller ikke snudd, slik som etter straffeloven § 269 tredje ledd.

Etter departementets vurdering vil et slikt sideordnet ansvar kunne ha en tilsvarende preventiv effekt som den norske modellen. Et annet hovedhensyn bak reglene om ansvarsplassering er imidlertid at de skal bidra til klare ansvarsforhold og gjøre det enkelt for den som er blitt krenket å identifisere den ansvarlige. Utpekingen av redaktøren som det sentrale ansvarspunktet for den ulovlige ytringen er derfor et viktig argument for å opprettholde redaktøransvaret.

I lys av dette er en ulempe med et kontrollansvar etter finsk modell at det nettopp *ikke* vil avklare hvem som kan holdes ansvarlig for brudd på de generelle straffebestemmelsene om ulovlige ytringer. Tvert imot vil det innebære introduksjonen av et nytt ansvar som kommer i tillegg til de generelle reglene om ytringsfrihetens grenser. Departementet er ikke overbevist om at dette vil bidra til et klarere og mer effektivt ansvarssystem. Departementet kan heller ikke se at dette er en løsning som har blitt trukket fram som ønskelig, verken av utvalget eller av høringsinstansene.

10.2.2.4 Skjerpet ansvar med omvendt bevisbyrde, jf. straffeloven § 269

Kulturdepartementet antar derfor at det vil være mest hensiktsmessig å opprettholde et strengt redaktøransvar etter modell av dagens bestemmelse i straffeloven § 269. Et slikt ansvar vil være tilstrekkelig til å ivareta de sentrale hensynene bak redaktøransvaret, inkludert å sikre klare rettslige ansvarsforhold, å gi muligheter for å finne et ansvarssubjekt der ytringsfrihetens grenser er overtrådt, samt å gi et tydelig ansvarspunkt å forholde seg til.

Ansvarsformen kan reise spørsmål knyttet til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6. Flertallet i Medieansvarsutvalget viste til dette i argumentasjonen for å oppheve det strafferettslige redaktøransvaret. Blant annet med henvisning til Rt-2005-833 uttalte utvalgsflertallet at:

"Uten å trekke bastante konklusjoner må man kunne legge til grunn at et objektivt passivitetsansvar på ytringsfrihetens område i en del tilfeller vil kunne fremstå som problematisk."

I følge riksadvokatens høringsuttalelse til Medieansvarsutvalgets utredning, bygger imidlertid denne dommen på en forståelse av EMD-praksis som "*vanskelig kan fastholdes i dag*". Riksadvokaten viser i denne sammenheng til avgjørelsen 30. august 2011 – G mot Storbritannia (37334/08) – hvor EMD slo fast at en engelsk bestemmelse med objektive

straffbarhetsvilkår²²⁵ ikke var i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Generelt viser dommen at EMK artikkel 6 innrømmer statene stor frihet i å utforme sin egen strafferett (og skyldkrav):

"It is not the Court's role under Article 6 §§ 1 or 2 to dictate the content of domestic criminal law, including whether or not a blameworthy state of mind should be one of the elements of the offence or whether there should be any particular defence available to the accused."

Departementet viser dessuten til at redaktøransvaret etter straffeloven § 269 ikke er et rent objektivt ansvar, men et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. Det følger av tredje ledd at: *"Straff etter første ledd kommer ikke til anvendelse på den som godtgjør at det ikke kan legges ham noe til last med hensyn til kontroll med innholdet eller tilsyn eller rettleiding eller instruks for hans stedfortreder, medarbeidere eller underordnede"*, se nærmere nedenfor. Dette innebærer at ansvaret ikke ilegges automatisk, men at redaktøren har mulighet for å anføre et forsvar basert på subjektive forhold.

Når det gjelder hensynet til siktede, viser departementet til at bestemmelsen gir stor grad av forutberegnelighet om hvem som kan rammes, i og med at ansvaret i stor grad vil ligge hos personer som er uttrykkelig utpekt som redaktør, jf. mediefridomslova § 3 og lovutkastet § 4. I større mediehus vil også andre enn ansvarlig redaktør kunne ha en redaktørfunksjon og omfattes av redaktøransvaret. Videre er dette et ansvar som redaktøren påtar seg frivillig og bevisst ved å velge å ta en stilling som redaktør.

Departementet antar etter dette at et redaktøransvar etter modell av dagens bestemmelse ikke vil være i strid med uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6. Departementet legger likevel til grunn at hensynet til uskyldspresumsjonen tilsier at ansvarsbegrensningene i § 269 tredje ledd opprettholdes, jf. nærmere i punkt 10.2.3.

10.2.2.5 Oppsummering

Departementet foreslår å opprettholde dagens redaktøransvarsmodell, som innebærer et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde.

Når departementet ikke har funnet grunn til å foreslå et eneansvar, til tross for at flertallet av høringsinstanser gikk inn for dette, er det hovedsakelig fordi:

1. Et eneansvar bryter med utgangspunktet i norsk rett, som er at rettslig ansvar plasseres hos den som konkret har foretatt den klanderverdige handlingen.
2. Formålene bak det strafferettslige redaktøransvaret, særlig å gi de som får sine rettigheter krenket gjennom mediene et klart ansvarspunkt, kan oppnås uten å frata andre ansvaret for egne ytringer.
3. Et eneansvar for redaktøren er ikke noen forutsetning for et svært sterkt kildevern.

²²⁵ Bestemmelsen hadde omtrent samme innhold som straffeloven 1902 § 195 tredje ledd. Straffeloven § 195 gjaldt seksuell omgang med barn under 14 år og slo fast at barnets alder er et objektivt straffbarhetsvilkår, det vil si at det er uten betydning for straffansvar om tiltalte har trodd at barnet var eldre enn 14 år.

10.2.3 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

10.2.3.1 Virkeområde og plassering i lovverket

Som det framgår av punkt 4.8.3 er virkeområdet for det strafferettslige redaktøransvaret i dag begrenset til "trykt skrift" (i betydningen "blad eller tidsskrift", jf. omtalen i punkt 4.8.3) og "kringkastingssending". Det er i dag klart at bestemmelsen ikke kan tolkes utvidende slik at redaktøransvaret også omfatter tilsvarende elektroniske tjenester. I prinsippet kan det derfor tenkes at en redaktør kan straffes for en artikkel i en papiravis, men ikke for den samme artikkelen i en nettutgave. Dette er en uheldig situasjon.

Departementet legger til grunn at de hensynene som begrunner det særskilte redaktøransvaret, jf. drøftelsen i punkt 10.2.1, er knyttet til redaktørens funksjon i redaktørstyrte journalistiske medier og ikke til konkrete distribusjonsteknologier. Avgrensningen til "trykt skrift" og "kringkastingssendinger" speiler derfor først og fremst at dette var de praktiske metodene for formidling av redaksjonelt journalistisk innhold da bestemmelsen opprinnelig ble utformet. Når Justisdepartementet ikke gikk inn for å utvide virkeområdet for bestemmelsen i straffeloven 2005, var det heller ikke begrunnet i prinsipielle forskjeller mellom medietyper, men at en slik utvidelse bør *"foranlediges av en bredere vurdering enn hva det er mulig å gjennomføre i forbindelse med revisjonen av straffeloven"*.²²⁶ Formålet med redaktøransvaret tilsier etter departementets vurdering at det bør gjelde for alle redaktørstyrte journalistiske massemedier, uavhengig av distribusjonsteknologi.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen overføres til en ny teknologinøytral medieansvarslov. Den konkrete avgrensningen av virkeområdet for en medieansvarslov drøftes i punkt 18.

10.2.3.2 Skyldkravet

I gjeldende straffelov § 269 er det første og tredje ledd som til sammen etablerer ansvarsmodellen, jf. punkt 4.8.1. Mens første ledd slår fast at straffansvar ikke forutsetter kunnskap hos redaktøren, slår tredje ledd fast at redaktøren likevel er straffri dersom han godtgjør at han ikke kan lastes for manglende kontroll av innholdet eller veiledning og ledelse av medarbeidere eller underordnede.

Departementets konklusjon ovenfor innebærer at hovedinnholdet i § 269 første og tredje ledd videreføres. Departementet foreslår likevel å endre på rekkefølgen slik at de to leddene som definerer ansvarsgrunnlaget kommer etter hverandre.

Det er særlig vilkårene for ansvarsfritak i tredje ledd som gir redaktøransvaret den preventive effekten som departementet har lagt vekt på som en viktig begrunnelse for å opprettholde ansvaret, jf. punkt 10.2.1. Selv om det først og fremst er pressens eget etiske regelverk som sikrer ansvarlige publisistiske prinsipper og forsvarlig opptreden i norsk presse, gir ansvarsfritaket redaktøren et lovbasert insentiv til å føre effektiv kontroll med og ledelse av redaksjonen.

²²⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.2.

Tredje ledd gir også bestemmelsen en fleksibilitet som er helt nødvendig. Hvilke konkrete krav som kan stilles til redaktørens aktsomhet, kontroll og ledelse vil kunne variere ut fra sammenhengen. For eksempel vil ledelsen av redaksjonen nødvendigvis utøves annerledes og på et annet nivå for direktesendinger på TV enn for en redaksjonell artikkel i en papiravis. På samme måte vil det være nødvendig å håndtere en situasjon med løpende rapportering fra en rettssak, jf. punkt 10.2.1.5, på en annen måte enn en tung undersøkende reportasje hvor det journalistiske arbeidet kanskje har pågått i flere måneder. Med grunnlag i tredje ledd kan aktsomhetskravet tilpasses situasjonen og de forventninger som kan stilles til redaktøren i det enkelte tilfellet. Bestemmelsen åpner også for at rettspraksis kan justeres på bakgrunn av utviklingen på medieområdet, for eksempel av teknologiske løsninger, publiseringsformater, bruksmønstre osv.

De nærmere kravene til redaktørens aktsomhet er utviklet gjennom rettspraksis, se særlig Rt-1950-1027, Rt-1987-764 og Rt-1989-257. Departementet ser ikke behov for å gå nærmere inn på denne praksisen. Spørsmålet må vurderes konkret av domstolen i den enkelte sak. Departementet foreslår derfor å opprettholde ansvarsfritaket i tredje ledd, men med en viss språklig forenkling og modernisering som ikke er ment å endre gjeldende rett.

10.2.3.3 Hvilke straffebestemmelser kan omfattes av redaktøransvaret?

Gjeldende bestemmelse om strafferettslig redaktøransvar har i hovedsak blitt anvendt sammen med straffeloven 1902 §§ 246 og 247 om ære- og omdømmekrenkelsler, som nå er avkriminalisert.²²⁷ Andre straffebud, også utenfor straffeloven, kan imidlertid være aktuelle, jf. punkt 4.8.3 og oversikten over straffebestemmelser i punkt 4.4.1.

Departementet kan i utgangspunktet ikke se noen grunn til å begrense anvendelsesområdet for redaktøransvaret til konkrete straffebestemmelser, og legger til grunn at å overføre bestemmelsen om redaktøransvar til en egen medieansvarslov vil tydeliggjøre at redaktøren vil kunne tre inn i straffansvar etter bestemmelser både i straffeloven og i spesiallovgivningen, jf. nærmere i punkt 17. Den sentrale begrensningen ligger i at straffansvaret må være knyttet til publisert innhold, jf. § 269 første ledd ("*dersom det offentliggjøres noe*"). Med andre ord vil redaktøransvaret uansett ikke omfatte overtredelse av straffebud som *ikke* er knyttet til publisering av medieinnhold, for eksempel datainnbrudd eller skadeverk på eiendom.

10.2.3.4 Særlig om redaktøransvar for annonser og reklame

Det er i dag klart at redaktøransvaret etter straffeloven § 269 også omfatter annonse- og reklameinnholdet i det aktuelle mediet, jf. punkt 4.8.2.

Spørsmålet om redaktøransvar for annonser eller reklame ble drøftet inngående i forbindelse med revisjonen av straffeloven 1902 § 431 i 1958. Straffelovrådet anså det som "*prinsipielt uheldig å innføre noen ansvarsfordeling som kan avlaste redaktøren noen del av hans yrkesmessige tilsynsplikt som sjef*", og gikk derfor inn for at redaktøransvaret skulle omfatte annonse- og reklameinnholdet. I høringen mente Norske Avisers Landsforbund (i dag MBL) at Straffelovrådet med dette gikk imot det som er den faktiske situasjonen i avisene, og viste til at ansvaret for annonsene i praksis ikke vil ligge hos

²²⁷ Se oversikt over rettspraksis i NOU 2011:12, tabell 6.1.

redaktøren, men hos *"avisens ansvarlige økonomiske leder"*. Redaktørforeningen støttet derimot Straffelovrådets standpunkt. I proposisjonen pekte Justisdepartementet på at redaktøransvaret ikke nødvendigvis innebærer at samme person må ha ansvaret for det redaksjonelle stoffet og annonsestoffet, men at ansvaret kan tenkes delt på *"flere sideordnede redaktører"*. Videre pekte departementet på at det vesentlige må være at *"man har organer som i prinsippet er ansvarlige for avisens innhold og dermed har oppfordring til å føre kontroll med at dette ikke er straffbart"*. Justisdepartementet gikk derfor ikke inn for å avgrense redaktøransvaret mot annonse- eller reklamestoffet.²²⁸

Senere har både Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag tatt til orde for et system hvor ansvaret i all hovedsak legges hos annonsøren selv. Det kan også nevnes at den danske medieansvarsloven²²⁹ slår i § 27 andre ledd fast at redaktøren bare vil være medansvarlig for innholdet i annonser etter lovgivningens alminnelige regler.

Medieansvarsutvalget tok ikke konkret stilling til spørsmålet, i og med at flertallet foreslo å oppheve bestemmelsen. Utvalget kommenterte likevel at det framstår som *"lite praktisk at annonser har en anonym avsender"* og at: *"Tenker man seg en ulovlig annonse for legemidler, er farmasiselskapet som regel nærmere til å kjenne grensen for det lovlige enn redaktøren."*

Kulturdepartementet legger til grunn at situasjonen på dette området har forandret seg betydelig siden 1958. Redaktørens mulighet til å bestemme over annonseinnholdet vil i dag ofte være svært begrenset i praksis. En stadig større andel av annonsene selges sentralt gjennom samkjøringer. Dermed heves terskelen for at den enkelte lokale redaktøren kan gripe inn. Stoppes en annonse i én av mange publikasjoner, kan det føre til betydelig økonomisk tap for store deler av konsernet. En stadig økende andel av reklamemarkedet består dessuten av programmatisk kjøp av annonser.²³⁰ Programmatisk annonsering betyr at kjøp og salg av nettannonser skjer automatisk via en børs. Mediene legger annonseplasser (visninger) ut for salg på annonsebørsen, og annonsørene kan legge inn bud på visningene basert på egne kriterier. Når alle kriteriene for kjøpet er oppfylt, vil kjøpet skje automatisk og annonsen vises i sanntid. I digitale medier vises det også gjerne ulike annonser til ulike brukere og visningen av annonsen varer bare så lenge "brukersesjonen" varer. Redaktøren kan vanskelig føre noen reell kontroll med programmatisk salg av annonser som blir publisert på denne måten.

Det at man vanskelig kan tenke seg at en annonsør er anonym, gjør dessuten at et formelt redaktøransvar framstår som mindre praktisk. Departementet er også enig med utvalget i at annonsøren ofte vil være nærmere til å kjenne lovens grenser for markedsføring og reklame enn redaktøren.

²²⁸ Ot.prp. nr. 5 (1958) Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 m.v.

²²⁹ Lovbekendtgørelse nr. 85 af 9. februar 1998.

²³⁰ Ifølge Mediemangfoldsutvalget (NOU 2017:7) vokste programmatisk reklame med 94,1 prosent til 212,5 millioner kroner de første fire månedene av 2016, sammenlignet med samme periode i 2015. Også nasjonale aktører med Schibsted i spissen har etablert børser for automatisert omsetning av reklame.

De beste grunner synes etter dette å tale for at det særlige strafferettslige redaktøransvaret bør begrenses til redaksjonelt innhold, slik at ansvaret for annonser eller reklame som publiseres i mediet vil følge lovgivningens alminnelige system. Det vil si at redaktøren kan holdes ansvarlig dersom han forsettlig eller uaktsomt²³¹ publiserer annonser med ulovlig innhold.

I lovutkastet § 3 foreslår departementet derfor å presisere at begrepet "redaksjonelt innhold" i loven ikke vil omfatte "reklame og markedsføring", jf. nedenfor i punkt 18.2.6 om definisjoner.

10.2.3.5 Strafferamme og medvirkningsansvar

I de tilfeller hvor redaktøren straffes på bakgrunn av bestemmelsen i § 269 første ledd, er straffen etter andre ledd bot eller fengsel inntil seks måneder.²³² Det kan likevel ikke idømmes strengere straff enn etter den aktuelle lovbestemmelsen som er overtrådt. Bestemmelsen illustrerer at redaktøransvaret innebærer at redaktøren trer inn i ansvaret for den aktuelle overtredelsen. Det er derfor logisk at det er strafferammen i det enkelte straffebud som er førende for straffenivået, men altså med en øvre grense på fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen er med dette betydelig lavere enn etter flere av de straffebestemmelsene som kan aktualisere et redaktøransvar (jf. for eksempel straffeloven § 185 om hatefulle ytringer som har en øvre strafferamme på fengsel inntil tre år, eller straffeloven § 267 om privatlivets fred som har en øvre strafferamme på fengsel inntil ett år).

Departementet foreslår ingen endringer i reglene om strafferamme, men anser at bøter i praksis vil være regelen. Bruk av fengselsstraff som reaksjon mot en redaktør for publisering av rettsstridige ytringer han ikke kjente til vil være et svært inngripende virkemiddel som vil måtte vurderes nøye i lys av nødvendighetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2 og EMD-praksis. I saken *Cumpănă og Mazăre v. Romania*²³³ uttalte domstolen:

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

Departementet er ikke kjent med at det foreligger saker fra nyere tid hvor fengselsstraff mot en redaktør er benyttet i Norge.

Gjeldende fjerde ledd slår fast at medvirkning ikke er straffbart. Ettersom den øvre strafferammen er mindre enn fengsel inntil 1 år, er heller ikke forsøk straffbart, jf. § 16. Departementet ser ikke grunn til å foreslå endringer på dette punktet.

²³¹ Avhengig av skyldkravet i det enkelte straffebudet.

²³² Etter straffeloven 1902 § 431 var den øvre strafferammen fengsel inntil tre måneder. I straffeloven 2005 er fengsel inntil 6 måneder den laveste strafferammen der det åpnes for fengselsstraff, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008), side 23.

²³³ *Cumpănă og Mazăre mot Romania*, (EMD-1996- 33348) avsnitt 115.

10.2.3.6 Forslag

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i ny medieansvarslov:

§ 10 Redaktørens særlige straffansvar for redaksjonelt innhold

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

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

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

Medvirkning straffes ikke.

Forslaget til § 10 i medieansvarsloven vil i sin helhet erstatte gjeldende § 269 i straffeloven, som dermed kan oppheves, jf. punkt 20.2. Kulturdepartementet legger til grunn at den nye bestemmelsen vil dekke de mediene som i dag omfattes av straffeloven § 269. Departementets forslag til virkeområde viderefører i praksis virkeområdet for mediefridomslova, men i en mer teknologinøytral utforming. I punkt 4.8.3 har departementet lagt til grunn at med hensyn til "trykt skrift" og kringkasting har gjeldende § 269 og mediefridomslova mer eller mindre sammenfallende virkeområde. Den praktiske konsekvensen av å overføre bestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar til en ny medieansvarslov er derfor at ansvaret utvides til å omfatte tilsvarende elektroniske plattformer. Se nærmere om konsekvensene av forslaget til virkeområde i punkt 18.2.4.4.

Departementet foreslår å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret. Det bør likevel gjøres plattformnøytralt og omfatte alle redaktørstyrte journalistiske massemedier, uavhengig av distribusjonsteknologi.

Departementet går ikke inn for et eneansvar for redaktøren etter svensk modell, men foreslår å opprettholde redaktøransvaret som et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde.

Departementet foreslår å gi en ny bestemmelse om redaktørens strafferettslige ansvar i den nye medieansvarsloven og oppheve gjeldende § 269 i straffeloven.

11 Redaktørens sivilrettslige ansvar

11.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget drøftet ikke direkte redaktørens skjerpede sivilrettslige erstatningsansvar for privatlivskrenkelses som følger av skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd, jf. punkt 4.9. Utvalget mente imidlertid at skyldkravet i bestemmelsen burde begrenses til uaktsomhet, tilsvarende den nye bestemmelsen om ærekrenkelses i § 3-6 a. Begrunnelsen var at utvalget gikk inn for å endre skyldkravet i straffeloven § 267 om privatlivskrenkelses fra forsett til uaktsomhet.²³⁴ Utvalgsflertallet mente samtidig at det strafferettslige redaktøransvaret burde oppheves, jf. punkt 10. Henvisningen til det strafferettslige redaktøransvaret i § 269 gjennom tillegget "*eller vilkårene for straff er oppfylt*" i § 3-6 ville dermed bli overflødig.

De høringsinstansene som uttalte seg i spørsmålet, inkludert *riksadvokaten*, gikk imot forslaget om å endre skyldkravet i straffeloven § 267 fra forsett til uaktsomhet, men gikk i liten grad inn i vurderingen av de erstatningsrettslige skyldkravene.

11.2 Departementets vurdering

11.2.1 Reglenes materielle innhold

Departementet bemerker innledningsvis at Medieansvarsutvalgets forslag om å endre skyldkravet i straffeloven § 267 fra forsett til uaktsomhet lå utenfor utvalgets mandat. Det er også et spørsmål som ligger utenfor rammen av denne utredningen, jf. ovenfor i punkt 7.1. Departementet vil således ikke kommentere dette forslaget nærmere i det følgende.

For redaktøren gjelder det i dag et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde for rettsstridige privatlivskrenkelses som er publisert i mediet. Dette særlige ansvarsgrunnlaget for redaktøren framgår av skadeserstatningsloven § 3-6 ved at skyldkravet er angitt som "*uaktsomhet eller vilkårene for straff er oppfylt*", jf. punkt 4.9. Det siste alternativet innebærer at dersom vilkårene for å holde redaktøren strafferettslig ansvarlig etter redaktøransvaret i straffeloven § 269 er oppfylt, jf. ovenfor i punkt 10, så vil han også kunne holdes erstatningsansvarlig. Etersom det strafferettslige redaktøransvaret i dag ikke omfatter elektroniske medier, vil redaktøren bare kunne holdes erstatningsansvarlig for rettsstridige publiseringer i elektroniske medier dersom det foreligger uaktsomhet eller forsett.

Forslaget til Medieansvarsutvalgets flertall vil innebære at redaktøren, i likhet med andre skadevoldere, bare kan holdes erstatningsansvarlig for publisering av privatlivskrenkelses i mediet dersom han har opptrådt uaktsomt i forbindelse med publiseringen.

²³⁴ NOU 2011:12 punkt 6.11.

Etter departementets vurdering vil en slik lemping av ansvaret for redaktørens del måtte hvile på en forutsetning om at redaktøransvaret i straffeloven § 269 oppheves. I dette høringsnotatet foreslår departementet å videreføre det strafferettslige redaktøransvaret, jf. punkt 10. Argumentene for å videreføre et strengt strafferettslig redaktøransvar for redaksjonelt innhold i mediene kan også tale for en videreføring av et strengt erstatningsansvar for redaktøren. Som leder av den redaksjonelle virksomheten har redaktøren mulighet til å hindre publisering av rettsstridig innhold. Et strengt erstatningsrettslig uaktsomhetsansvar for redaktøren kan derfor virke disiplinerende på samme måte som straffansvaret. Erstatningsansvar er også mer aktuelt i praksis enn straffansvar. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det strenge uaktsomhetsansvaret for redaktøren for privatlivskrenkelser i skadeserstatningsloven § 3-6 videreføres.

Det neste spørsmålet er om det er uheldig at redaktørens erstatningsansvar er forskjellig etter henholdsvis § 3-6 om privatlivskrenkelser og § 3-6 a om ærekrenkelser. Som vist i punkt 4.9, forsvant den særlige muligheten til å holde redaktøren erstatningsansvarlig for ærekrenkelser i tilfeller hvor vilkårene for det strafferettslige redaktøransvaret var oppfylt, i forbindelse med at ny straffelov ble iverksatt i 2015. Etter gjeldende rett kan derfor en journalist bli dømt til å betale erstatning for ærekrenkende utsagn publisert i et medium, mens den ansvarlige redaktøren går fri med mindre han har vært involvert på en slik måte at han kan bebreides for publiseringen.

I forbindelse med en ikke-rettskraftig dom i et ærekrenkelsessøksmål mot TV 2 avsagt sommeren 2017,²³⁵ har det blitt stilt spørsmål ved om denne endringen i redaktørens rettslige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold var tilsiktet.²³⁶ Medieansvarsutvalget gikk ikke inn problemstillingen, og den ble heller ikke kommentert av høringsinstansene.

Departementet konstaterer at konsekvensen av avkriminaliseringen av ærekrenkelser for redaktørens erstatningsansvar ikke ble drøftet nærmere i forarbeidene til den nye bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 3-6 a, jf. nærmere punkt 4.9. Det framgår imidlertid at lovendringen ikke hadde til hensikt å endre gjeldende rettstilstand på dette punktet. Etter den tidligere bestemmelsen i § 3-6 hadde redaktøren et strengt sivilrettslig uaktsomhetsansvar for både rettsstridige ærekrenkelser og rettsstridige privatlivskrenkelser publisert i mediet.

Et moment som muligens kunne tale for en slik forskjell i redaktørens ansvar for henholdsvis privatlivskrenkelser og ærekrenkelser, er at privatlivskrenkelser forutsetningsvis er mer alvorlige ettersom de er forbundet med et straffansvar. Departementet antar imidlertid at dette ikke bør være avgjørende. Vernet av æren og omdømmet er en del av retten til privatliv, som er garantert i EMK artikkel 8. Enkeltindividet nyter dermed det samme vernet etter EMK mot ærekrenkelser som privatlivskrenkelser. Man kan heller ikke se bort fra at det i enkelte tilfeller vil være et skjønsspørsmål om en ytring skal rubriseres som en privatlivskrenkelse eller en

²³⁵ Oslo tingretts dom av 30. juni 2017, saksnr. 16-182092TVI-OTIR/06.

²³⁶ <https://journalisten.no/2017/07/tviler-stortinget-frita-redaktorer-objektivt-ansvar>

ærekrenkelse, eller begge deler. Hvilket grunnlag som anføres bør i så fall ikke være avgjørende for om redaktøren kan holdes erstatningsansvarlig for publiseringen.

Samlet kan dette tale for at redaktøren bør ha et strengt sivilrettslig uaktsomhetsansvar også for publisering av ærekrenkelser. Redaktøren har i kraft av sin funksjon beslutningsmyndighet over hva som skal publiseres i mediet. Det kan virke urimelig at journalister som har arbeidet med en sak for et medium kan holdes erstatningsansvarlig for publisering av en ærekrenkelse, mens redaktøren ikke holdes ansvarlig fordi han ikke kjente eller burde ha kjent til publiseringen. Departementet viser her til begrunnelsen for det strafferettslige redaktøransvaret, jf. punkt 10.

Departementet foreslår derfor i dette høringsnotatet et strengt uaktsomhetsansvar for redaktøren ved publisering av ærekrenkelser, tilsvarende det som i dag gjelder for privatlivskrenkelser.

11.2.2 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

I lys av at det strafferettslige ansvaret vil bli utvidet til også å gjelde redaktørstyrte journalistiske medier som publiserer på elektroniske plattformer, jf. ovenfor i punkt 10.2.3.1, bør virkeområdet for redaktørens erstatningsansvar tilpasses tilsvarende. Det strenge sivilrettslige erstatningsansvaret som i dag gjelder for privatlivskrenkelser springer ut av det strafferettslige ansvaret. Og i likhet med det strafferettslige redaktøransvaret er det redaktørens funksjon i de journalistiske mediene som begrunner et særlig erstatningsansvar for redaktøren. Reglene bør derfor ha tilsvarende virkeområde.

Forutsatt en ny medieansvarslov bør også reglene om redaktørens særlige erstatningsansvar tas inn i denne loven, sammen med bestemmelsen om strafferettslig redaktøransvar. Dette vil skape en mer enhetlig og oversiktlig regulering av redaktørens rettslige ansvar for redaksjonelt innhold, jf. punkt 7.2.3. En samlet og mer konsistent utformet ansvarslovgivning for de redaktørstyrte journalistiske mediene, som kan tolkes i lys av et klart og uttalt lovformål, vil også kunne bidra til å skape større bevissthet rundt reglene og de hensynene de er begrunnet i, jf. mer nedenfor i punkt 17.2.2 om behovet for en egen medieansvarslov. Detaljene i hvordan virkeområdet for den nye loven skal utformes, drøftes nærmere nedenfor i punkt 18.

Slik skyldkravet i skadeserstatningsloven § 3-6 er utformet i dag, kan det særlige ansvarsgrunnlaget for redaktøren være noe vanskelig tilgjengelig. Regelen bør i større grad få fram at det er tale om et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde, tilsvarende det strafferettslige redaktøransvaret. Utgangspunktet er altså at redaktøren kan ilegges erstatningsansvar for innhold som er publisert i mediet selv om han ikke kjente eller burde ha kjent til innholdet. Redaktøren kan imidlertid fri seg fra ansvaret dersom redaktøren godtgjør at han eller hun ikke kan lastes for manglende kontroll med innholdet, jf. tilsvarende bestemmelse i straffeloven § 269 tredje ledd.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 11 Redaktørens særlige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold

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

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

11.2.3 Endringer i skadeserstatningsloven

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

En konsekvens av å sløyfe vilkåret er at det kan begrense muligheten til å holde medvirkere erstatningsansvarlig, fordi medvirkning også fyller vilkårene for straff etter straffeloven § 267, jf. nærmere i punkt 4.5.2. Uttrykket "den som" i skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd vil på sin side først og fremst ramme den som har framsatt krenkelsen, og ikke medvirkere. Departementet antar imidlertid at dette i hovedsak har teoretisk interesse. Det gjelder også et eksplisitt unntak for erstatnings- og straffansvar for visse typer medvirkning (den som bare har bidratt med teknisk framstilling eller formidling av ytringen, jf. skadeserstatningsloven § 3-6 annet ledd og straffeloven § 267 annet ledd). Se nærmere om dette nedenfor i punkt 13.

På denne bakgrunn foreslår departementet at skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd skal lyde:

§ 3-6 (erstatning for krenking av privatlivets fred)

Den som *uaktsomt* har krenket privatlivets fred, skal yte erstatning for den lidte skade og slik erstatning for tap i fremtidig erverv som retten under hensyn til den utviste skyld og forholdene ellers finner rimelig. Han kan også pålegges å betale slik erstatning (oppreisning) for skade av ikke-økonomisk art som retten finner rimelig. I dom som går ut på straff, kan retten pålegge domfelte å betale til fornærmede et beløp til kunngjøring av dommen.

Departementet foreslår å videreføre redaktørens skjerpede sivilrettslige ansvar for privatlivskrenkelser.

Det foreslås at redaktøren gis et tilsvarende strengt erstatningsansvar for publisering av ærekrenkelser i mediet.

Departementet foreslår at virkeområdet for ansvaret skal være knyttet til de redaktørstyrte journalistiske massemediene uavhengig av distribusjonsteknologi, og at det gis en ny felles bestemmelse i den nye medieansvarsloven. Forslaget tilsier at skyldkravet i skadeserstatningsloven § 3-6 kan endres til uaktsomhet.

12 Eier og utgivers erstatningsansvar, samt foretaksstraff

12.1 Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget gikk inn for å videreføre identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd.²³⁷ Utvalget mente imidlertid at identifikasjonsansvarets rekkevidde var uklart, og viste til at begrepet "utgiver" var tvetydig, og kunne åpne opp for flere forståelser. Utvalget mente at et objektivt ansvar/identifikasjonsansvar vil være utelukket for personlige rettssubjekter, inkludert redaktøren. Utvalget mente derfor det ville samsvare med gjeldende rett om man klargjorde at identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd, jf. § 3-6 a tredje ledd, er begrenset til foretak. Etter utvalgets vurdering bør et identifikasjonsansvar uten skyld hvile på det mer generelle synspunktet om at den som eier, driver og tjener penger på en virksomhet bør bære økonomiske tap som virksomheten påfører andre.

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

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

Få av høringsinstansene uttalte seg om identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd. *Redaktørforeningen*²³⁸ støttet utvalgets konklusjon om å videreføre bestemmelsen, men mente utvalgets drøftelse var unødvendig kompliserende:

"Etter NRs syn er det opplagt at den som formelt står som utgiver (et bedre begrep enn «eier»), med økonomisk ansvar for utgivelsen, skal ha ansvar også for tap som påføres tredjepersoner som følge av krenkelser av privatlivets fred eller omdømmevernet i mediets redaksjonelle innhold. Dette har etter NRs oppfatning ikke vært ansett som tvilsomt i praksis. NR ser for øvrig ingen grunn til å la utgivers organisasjonsform avgjøre om slikt

²³⁷ NOU 2011:12 s. 106-107.

²³⁸ Flere av høringsinstansene viste generelt til og støttet opp om Redaktørforeningens uttalelse og konklusjoner i tillegg til egne merknader. Det gjelder særlig Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, A-pressen, Fagpressen og NRK.

ansvar skal kunne gjøres gjeldende. Ansvar bør gjelde uavhengig av om utgiver er en fysisk person eller en juridisk person – også dersom utgiver og redaktør er samme person."

Også *TV 2* viste til at foretak-begrepet er vanskelig å avgrense, og at poenget må være at den som "eier" massemediet må stå ansvarlig, uavhengig av eierformen.

I spørsmålet om foretaksstraff, uttalte *riksadvokaten* at han var enig i at det skal mye til for å ilegge et medieforetak straffansvar for ytringer i et medium foretaket eier, noe som gjenspeiles i påtalemyndighetens skjønnsutøvelse ved vurderingen av om foretaksstraff skal anvendes. *Redaktørforeningen* uttalte at det burde være uproblematisk å lovfeste et unntak fra adgangen til bruk av foretaksstraff i straffeloven for de medier som etter NRs forslag skal omfattes av ny medieansvarslov. Samtidig konstaterte NR i sin høringsuttalelse at gjeldende rett langt på vei gir samme løsning, og forutsatte at rettstilstanden ikke endres. Også *NJ*, *TV 2*, *MBL* og *Familie & Medier* støttet mindretallets forslag.

12.2 Departementets vurdering

12.2.1 Identifikasjonsansvaret i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd

Etter departementets vurdering, er særreglene om identifikasjonsansvar for eier eller utgiver av et massemedium i skadeserstatningsloven §§ 3-6 tredje ledd, jf. 3-6 a tredje ledd, både prinsipielt og praktisk viktige. Bestemmelsene bør derfor videreføres. Dette var også Medieansvarsutvalgets forslag, og en konklusjon som fikk støtte fra høringsinstansene. For det første bidrar mediet til å utbre krenkelsen, for det andre har mediet normalt en kommersiell interesse i å utbre ytringer, se punkt 4.10.1 om den nærmere begrunnelsen for ansvaret. Av hensyn til den krenkede vil det alltid være en fordel at flere kan holdes solidarisk ansvarlig for en oppreisningserstatning, som kan komme opp i betydelige beløp. Normalt har medievirksomheten større økonomiske ressurser til å betale et erstatningsbeløp enn den enkelte journalisten eller redaktøren som holdes ansvarlig for ytringen.

Departementet er derimot ikke enig med utvalget i at § 3-6 tredje ledd er begrenset til foretak. Som det framgår av drøftelsen i forrige punkt hjemler bestemmelsen i første ledd et personlig erstatningsansvar for redaktøren som er basert på et strengt uaktsomhetsansvar med omvendt bevisbyrde. Dette er et selvstendig ansvarsgrunnlag som kommer i tillegg til eierens og utgiverens fullt ut objektive ansvar/identifikasjonsansvar i tredje ledd. Departementet har ovenfor gått inn for å videreføre dette personlige erstatningsansvaret for redaktøren, og at tilsvarende også skal gjelde for redaktøren ved ærekrenkelser etter § 3-6 a. Det framgår for øvrig av lovforarbeidene at også det objektive identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium i tredje ledd kan være knyttet til en fysisk person.²³⁹

Departementet er heller ikke kjent med at det foreligger et konkret behov for å endre reglene ved å begrense identifikasjonsansvaret til medievirksomheter organisert som

²³⁹ Henry John Mæland, *Ærekrenkelser* 1986 s. 291-292 med videre henvisninger.

foretak. Det avgjørende bør være hvem som reelt utgir og eier mediet, og som således disponerer og svarer for mediets økonomiske og administrative ressurser. Departementet er ikke kjent med at det har bydd på utfordringer i praksis å fastslå hvem dette er. Det vil i noen tilfelle kunne sette skadelidte i en dårligere stilling dersom organisasjonsform skal bestemme ansvarets rekkevidde. Heller ikke arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1, som identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd er nært forbundet med, utelukker objektivt ansvar for personlige rettssubjekter, jf. at begrepet "arbeidsgiver" i § 2-1 andre ledd er definert som "*det offentlige og enhver annen som [...] har noen i sin tjeneste*". "Enhver annen" kan være både privatpersoner eller juridiske personer.

12.2.2 Foretaksstraff

Departementet er enig med utvalget i at det er tungtveiende prinsipielle argumenter mot å ilegge medievirksomheter foretaksstraff, jf. også Høyesteretts praksis på området som er gjennomgått i punkt 4.10.2. Som det framgår av drøftelsen under punkt 9.2.2 er redaksjonell uavhengighet både et sentralt politisk mål og en forutsetning for de redaktørstyrte journalistiske mediens demokratiske funksjon. Medienes redaksjonelle uavhengighet er også vernet gjennom EMK artikkel 10, og er slått fast i flere rekommandasjoner og resolusjoner fra Europarådet.²⁴⁰ Det er dette som ligger bak både loven om redaksjonell fridom i media, kringkastingslovens regler om kringkastingsjefens myndighet og ansvar og innretningen av andre mediepolitiske virkemidler, inkludert mediestøtten.

Bruk av foretaksstraff overfor medievirksomheter kan gi eieren eller virksomhetsledelsen et insentiv til å påvirke eller overstyre redaktøren i redaksjonelle spørsmål, for å unngå straffansvar. Dette vil stå i direkte motsetning til gjeldende politiske mål som blant annet ligger til grunn for annen lovgivning. Det kan hevdes at tilsvarende argumenter kan anføres mot å ilegge eier eller utgiver et erstatningsansvar, jf. punkt 12.2.1. Departementet ser dette synspunktet, men antar samtidig at det normalt vil oppfattes som noe kvalitativt annerledes å bli ilagt et straffansvar for publisert innhold enn å måtte dekke økonomisk skade forvoldt på virksomhetens vegne. Departementet legger derfor til grunn at foretaksstraff normalt ikke bør benyttes overfor medievirksomheter.

Det neste spørsmålet er om det bør lovfestes et konkret unntaksbestemmelse i straffeloven § 27. Som nevnt gikk mindretallet i Medieansvarsutvalget inn for en lovfesting og høringen viste dessuten relativt bred støtte for dette. Flertallets standpunkt mot en lovfesting var i hovedsak begrunnet i lovtekniske argumenter knyttet til problemet med å avgrense virkeområdet for en lovregel. Når det gjelder avgrensningen av hvilke medier som omfattes, har dette argumentet mindre betydning dersom det gis en ny medieansvarslov. Slike avgrensningsspørsmål vil være knyttet til – og må løses gjennom – avgrensningen av virkeområdet for en ny lov, jf. punkt 18. Derimot må det fortsatt

²⁴⁰ Se blant annet Ministerkomiteens rekommandasjon Rec(2011)7 "A new notion of media": "*Editorial freedom or independence is an essential requirement for media and a direct corollary of freedom of expression and the right to hold opinions and to receive and impart information, guaranteed under Article 10 of the European Convention on Human Rights.*"

avgrenses mot straffbare forhold som ikke er direkte knyttet til den publisistiske virksomheten, slik som ved overtredelser av for eksempel arbeidsmiljøloven, skatte- og avgiftslovgivningen. Det kan tenkes vanskelige grensetilfeller, for eksempel hvor journalister begår lovbrudd som har større eller mindre tilknytning til den journalistiske virksomheten.

Departementet legger til grunn at et unntak på den ene siden kan gi et utvetydig signal til medievirksomheter om viktigheten av redaktørfunksjonen og redaksjonell uavhengighet. På den annen side kan det at dagens regler praktiseres svært restriktivt overfor medievirksomheter, jf. blant annet riksadvokatens redegjørelse i høringen, i seg selv tilsi at et formelt unntak er unødvendig. Lovtekniske utfordringer og grensespørsmål kan dessuten tale imot et slikt unntak.

Det foreslås ikke et slikt unntak i dette notatet, men departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

12.2.3 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

Virkeområdet for identifikasjonsansvaret i § 3-6 tredje ledd er knyttet til eier og utgiver av et "massemedium". Som departementet har redegjort for i punkt 4.10.1, synes det noe uklart om den språklige endringen som ble gjort i bestemmelsen i forbindelse med vedtakelse av ny straffelov innebærer at regelen har et teknologinøytralt virkeområde. Manglende drøftelser i forarbeidene av at begrepet "massemedium" ble innført i skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a, kan tale for at bestemmelsene bør tolkes innskrenkende slik at identifikasjonsansvaret for eier eller utgiver bare gjelder trykte medier og kringkasting.

Medieansvarsutvalget forutsatte på sin side at bestemmelsen er teknologinøytral, og knyttet til eier og utgiver av de redaktørstyrte journalistiske massemediene.

Uansett antar departementet at bestemmelsen *bør* ha et teknologinøytralt virkeområde. I lys av medieutviklingen, gir det liten mening å begrense identifikasjonsansvaret til erstatningsbetingende privatlivs- og ærekrenkelser publisert i tradisjonell presse og kringkasting, jf. ovenfor i punkt 7.2.2.

Avklaringen av virkeområdet til skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd kan skje ved at bestemmelsen flyttes til en ny plattformnøytral medieansvarslov som omfatter alle redaktørstyrte journalistiske medier. Bestemmelsens formål kan etter departementets oppfatning ikke begrunne at identifikasjonsansvaret gjelder andre medieforetak. Her vil det alminnelige arbeidsgiveransvaret gjelde. Departementet kommer i punkt 18 tilbake til spørsmålet om den nærmere utformingen av lovens virkeområde.

Dermed kan § 3-6 tredje ledd i skadeserstatningsloven oppheves. Hvilke konsekvenser et slikt forslag vil ha avhenger av hva som må anses å være dagens virkeområde. Dersom man tolker vilkåret "massemedium" i videst mulig forstand, vil dette kunne omfatte enkelte medier som ikke vil være omfattet av den nye loven. Dersom man legger til grunn en snevrere forståelse av vilkåret, vil i hovedsak de samme mediene omfattes, idet forslaget kun vil innebære en klargjøring. Hvis man derimot legger til grunn at vilkåret

fortsatt kun skal forstås som en henvisning til trykte medier og kringkasting, vil forslaget innebære en utvidelse av hvilke medier som omfattes. Som nevnt over vil en eventuell slik utvidelse ha gode grunner for seg.

Departementet mener videre det vil være hensiktsmessig å gi en definisjon av begrepet "utgiver" i loven. Utgiveren er den som står bak utgivelsen av mediet, det kan være både fysiske og juridiske personer. Ikke sjelden vil utgiver og redaktør være en og samme person. Utgiveransvaret er imidlertid noe annet enn det redaksjonelle ansvaret som ligger på redaktøren. Redaktørforeningen har i sin lovsliste foreslått å definere utgiveren som "*fysisk eller juridisk person for hvis regning publikasjonen utgis*". Departementet går inn for å gi en definisjon som innholdsmessig dekker dette ved å vise til at utgiveren er den som har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet. Se forslag nedenfor i punkt 18.6.

I motsetning til øvrige bestemmelser i loven ser departementet ikke grunn til å avgrense bestemmelsen til "redaksjonelt innhold", "brukergenerert innhold" eller begge deler. Etter departementets vurdering bør identifikasjonsansvaret gjelde alle tilfeller hvor en som har handlet i tjenesten til mediet holdes ansvarlig etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a. Å knytte bestemmelsen til hhv redaksjonelt eller brukergenerert innhold kan gjøre dette uklart.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 12 Eier eller utgivers erstatningsansvar

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

Forslaget til § 12 i medieansvarsloven vil erstatte gjeldende § 3-6 tredje ledd i skadeserstatningsloven, som dermed kan oppheves. Henvisningen til § 3-6 tredje ledd i gjeldende § 3-6 a om ærekrenkelser blir dermed også overflødig.

Av opplysningshensyn kan det vurderes å innta i skadeserstatningsloven en henvisning til medieansvarslovens regel om eier og utgivers erstatningsansvar, samt ansvarsfritaket, jf. punkt 13.2.3.4 nedenfor. Bestemmelsen inneholder en praktisk viktig presisering av erstatningsansvaret nedfelt i § 3-6 og § 3-6 a, og det vil være nødvendig å vise sammenhengen overfor privatpersoner og andre som ønsker å håndheve et krav på erstatning. Departementet foreslår at dette gjøres ved å ta inn følgende i skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd:

For den som har deltatt ved teknisk medvirkning og distribusjon i et redaktørstyrt journalistisk medium, og for eier og utgiver av slikt medium, gjelder særlige regler, jf. lov [dato og nr.] om frihet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier, §§ x og x.

Tilsvarende vil gjennom en henvisning i § 3-6 a tredje ledd gjelde for erstatningsansvaret for ærekrenkelses.

Departementet foreslår å videreføre det erstatningsrettslige identifikasjonsansvaret for eier og utgiver av et massemedium. Departementet foreslår at bestemmelsens virkeområde klargjøres ved at den flyttes fra skadeserstatningsloven til ny teknologinøytral medieansvarslov som omfatter redaktørstyrte journalistiske medier.

Departementet foreslår ikke å innføre et unntak for medievirksomheter i straffelovens bestemmelse om foretaksstraff, men ber om synspunkter fra høringsinstansene på om det er behov for en slik bestemmelse.

13 Fritak for straffe- og erstatningsansvar for medienes tekniske medvirkere

13.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget mente at reglene om ansvarsfritak for medienes tekniske medvirkere fortsatt har sin berettigelse og bør videreføres. Utvalget foreslo å gi ansvarsfritaket for teknisk medvirkning til privatlivskrenkelses i straffeloven § 267 en utforming i samsvar med den mer medianøytrale bestemmelsen om fritak for erstatningsansvar i skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd.²⁴¹ Utvalget mente imidlertid at denne bestemmelsen er uheldig formulert, og foreslo flere endringer i ordlyden for å få klarere fram at det er tale om medvirkning ved teknisk forberedelse, framstilling eller distribusjon av en ytring på vegne av et massemedium. Utvalget gikk ikke nærmere inn på ansvarsfritaket i § 236 om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer, og vurderte heller ikke om et strafferettslig ansvarsfritak for tekniske medvirkere også bør gjelde andre rettsstridige ytringer.

De få av høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, *Redaktørforeningen, Norsk Journalistlag*, og *TV 2*, var positive til forslaget. Redaktørforeningen uttalte:

"Forslaget innebærer en videreføring av hovedprinsippet i en rotfestet og godt begrunnet rettslig tradisjon i det norske medieansvarssystemet. NR mener imidlertid at en slik bestemmelse naturlig bør plasseres i en ny medieansvarslov".

Også *riksadvokaten* sluttet seg til hovedkonklusjonen i utredningen på dette punktet.

13.2 Departementets vurdering

13.2.1 Generelt

Departementet viser til Medieansvarsutvalget og høringsinstansenes vurdering av at reglene om straffe- og erstatningsfritak for medienes tekniske medvirkere har en prinsipiell og viktig begrunnelse. Dette tilsier at innholdet i bestemmelsene videreføres. Om de mange medhjelperne som må til for å spre en ytring offentlig pålegges ansvar sammen med den originære ytreren, vil det kunne innskrenke mulighetene til å offentliggjøre kontroversielle synspunkter. Den legislative begrunnelsen for ansvarsfritakene er således faren for privat sensur, sammenholdt med at et ansvar for disse aktørene er "*uten rot i rettsbevisstheten til de impliserte*".²⁴² Departementet viser likevel til at reglene først og fremst har en påminningsfunksjon. Denne type medvirkere vil i de aller fleste tilfeller ha en så underordnet og begrenset befatning med innholdet at skyldkravet av den grunn ikke vil være oppfylt.

²⁴¹ NOU 2011:12 s. 103.

²⁴² Ot.prp. nr. 40 (1971-72) s. 13.

13.2.2 For hvilke straffbare ytringer skal unntaket gjelde?

Det strafferettslige ansvarsfritaket er i dag materielt begrenset til privatlivskrenkelser etter straffeloven § 267 og utbredelse av grove voldsskildringer etter § 236, mens det ikke gjelder tilsvarende unntak for ytringer som rammes av andre straffebud. En person som for eksempel har medvirket ved teknisk framstilling av en hatefull ytring, risikerer således straff for forholdet dersom han har opptrådt grovt uaktsomt, jf. straffeloven § 185. Departementet har vurdert hvorvidt det er grunn til å fortsatt begrense fritaket til disse straffebestemmelsene eller om tilsvarende bør gjelde for andre straffbare rettskrenkelser som gjelder ytringer, jf. gjennomgangen i punkt 4.4.1.

Da ansvarsfritaket i § 267 andre ledd (tidligere straffelov § 390 andre ledd) ble innført i 1973, la Justisdepartementet vekt på at det var naturlig å gå "*skrittvis til verks og i første omgang ta sikte på å utelukke ansvaret i tilfelle hvor en slik utelukkelse er sterkest begrunnet og hvor betenkelighetene ved dette er minst*".²⁴³ Det ble vist til at det særlig ved ærekrenkelser (som senere har blitt avkriminalisert) og privatlivskrenkelser ville være "ytterst vanskelig" for en trykker eller distributør å ha en velbegrunnet oppfatning om straffeloven var overtrådt, jf. nærmere i punkt 4.11.2. Ved særlig alvorlige forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet o.l., mente Justisdepartementet at ansvar for teknisk personale burde opprettholdes i de tilfeller hvor de subjektive vilkårene for straff er oppfylt. I forbindelse med at § 236 (tidligere § 382) kom inn i loven i 1982, viste departementet til begrunnelsen for ansvarsfritaket i tidligere § 254 om ærekrenkelser, jf. punkt 4.11.2, uten å gå noe nærmere inn i spørsmålet.

Gitt reglernes formål, kan det etter departementets vurdering i dag være vanskelig å begrunne hvorfor ansvarsfritaket skal begrenses til kun å omfatte privatlivskrenkelser og utbredelse av grove voldsskildringer. For de personer bestemmelsen er ment å gjelde for, vil det nok være tilsvarende krevende å vurdere lovligheten av andre rettsstridige ytringer. Dette må også ses i lys av at departementet i dette høringsnotatet også foreslår å flytte §267 andre ledd til en ny medieansvarslov, noe som vil innebære en utvidelse av virkeområdet for bestemmelsen til å også omfatte redaktørstyrte journalistiske medier på elektroniske plattformer, jf. neste punkt. Dersom det først skal gjelde en regel som gir tekniske medvirkere fritak for straffansvar for ytringer framsatt i redaktørstyrte medier, bør denne gjelde for alle typer ytringer. Det kan også vises til at reglene i løpet av de 50 år som har gått siden de ble innført ikke synes å ha spilt noen vesentlig rolle i praksis. De har likevel hatt en viktig påminningsfunksjon.

Departementet understreker at det vil være en forutsetning for ansvarsfrihet i så vel straffe- som erstatningsrettslig sammenheng at den tekniske medvirkeren bare har hatt en perifer rolle knyttet til teknisk forberedelse, framstilling eller distribusjon av det rettsstridige innholdet. Det må videre være en forutsetning, slik Medieansvarsutvalget påpeker, at den tekniske medvirkeren har opptrådt *på vegne* av et massemedium/medieforetak og at han eller hun står i et klart underordningsforhold til andre ansvarssubjekter innenfor medieforetaket. Dermed vil også ansvarsfrihet være lite

²⁴³ Ot.prp. nr. 40 (1971-72) s. 13.

betenkelig fordi det vil finnes andre ansvarssubjekter (hovedgjerningsmenn) å forholde seg til – både redaktøren, journalister og eier/utgiver, jf. også her Medieansvarsutvalgets vurderinger.²⁴⁴

13.2.3 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

13.2.3.1 De strafferettslige ansvarsfritakene

Virkeområdet for ansvarsfritaket i straffeloven § 267 andre ledd er i dag knyttet til den periodiske pressen og kringkasting, jf. nærmere i punkt 4.11.2. I lys av medieutviklingen, mener departementet det ikke er grunnlag for en slik begrensning. Hvilken plattform eller teknologi som er benyttet for å distribuere den rettsstridige ytringen er av mindre betydning for den tekniske medhjelperens rolle og ansvar. Den personen i en nettavis som har bidratt med design og teknisk tilrettelegging står like fjernt fra innholdet som en lystekniker i en kringkastingssending.

Ansvarsfritaket bør likevel avgrenses til redaktørstyrte journalistiske medier. Som nevnt over er formålet med ansvarsfritakene for tekniske medvirkere særlig å forebygge "privat sensur", noe som vil svekke muligheten til å offentliggjøre kontroversielle synspunkter. Begrunnelsen er særlig knyttet til de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle for nyhetsformidling og samfunnsdebatt. Et sentralt formål med lovutkastet er å bygge opp under redaktørens uavhengige stilling, jf. punkt 9, og rolle som sentralt ansvarspunkt i mediene, jf. punkt 10 og 11. Et viktig element i dette vil være å forhindre at tekniske medvirkere overprøver redaktørens redaksjonelle beslutninger for å unngå å selv bli stilt til ansvar. Det strafferettslige ansvarsfritaket bør derfor omfatte alle som bare bidrar ved teknisk medvirkning og distribusjon av en rettsstridig ytring satt fram i redaktørstyrte journalistiske medier. De overordnede hensynene knyttet til teknologinøytralitet, jf. ovenfor i punkt 7.2.2, tilsier at også elektroniske medier som har samme formål og funksjon som presse og kringkasting omfattes av reguleringen.

Virkeområdet for § 236 om ulovlig utbredelse av grove voldsskildringer omfatter fjernsynssendinger, men har ellers et langt videre virkeområde enn § 267. Bestemmelsen vil blant annet omfatte tekniske medvirkere til visning av kinofilm, omsetning av videogram eller dataspill osv. Bestemmelsen er med andre ord ikke først og fremst knyttet til redaktørstyrte medier. I motsetning til § 267 andre ledd vil bestemmelsen dermed ikke dekkes opp av forslaget til ny bestemmelse i medieansvarsloven. Det vil være et visst overlapp fordi bestemmelsen i medieansvarsloven vil omfatte teknisk medvirkning til utbredelse av grove voldsskildringer i kringkasting. Departementet ser likevel ikke grunn til å foreslå endringer i bestemmelsen.

13.2.3.2 Det erstatningsrettslige ansvarsfritaket

Når det gjelder det erstatningsrettslige ansvarsfritaket i § 3-6 andre ledd, jf. også § 3-6 a tredje ledd, er det noe uklart hva som i dag er virkeområdet for regelen. Ordlyden i bestemmelsen er ikke begrenset til massemedier, men omfatter teknisk framstilling eller formidling av enhver rettsstridig privatlivskrenkelse eller ærekrenkelse. Som redegjort for

²⁴⁴ NOU 2011:12 s. 103.

i punkt 4.11.3, er det mye som tyder på at bestemmelsen må tolkes innskrenkende til å bare omfatte den periodiske pressen og kringkasting. Da bestemmelsen ble endret i forbindelse med vedtakelse av ny straffelov, ble det i forarbeidene vist til at det gjeldende ansvarsfritaket, som omfattet "blad eller tidsskrift" og kringkasting, ble videreført i "moderne språkdrakt". En slik betydelig utvidelse av bestemmelsens virkeområde som det ordlyden indikerer, er ikke nærmere drøftet i forarbeidene. Uansett, dersom man legger til grunn at også elektroniske medier er omfattet av virkeområdet i § 3-6 andre ledd, jf. § 3-6 a tredje ledd, tyder lovhistorikken på at dette bare gjelder redaktørstyrte journalistiske massemedier, jf. også Medieansvarsutvalgets vurderinger.

Uklarheten knyttet til hva som er virkeområdet for det erstatningsrettslige ansvarsfritaket i skadeserstatningsloven tilsier under alle omstendigheter en klargjøring av gjeldende rett i lovverket, jf. også de overordnede hensynene definert i punkt 7.2.3.

Formålsbetraktninger tilsier at virkeområdet for det strafferettslige og det erstatningsrettslige ansvarsfritaket bør korrespondere. Begge er knyttet til de redaktørstyrte journalistiske mediens rolle for nyhetsformidling og samfunnsdebatt, jf. nærmere om reglens begrunnelse ovenfor i 13.2.3.1. Departementet foreslår derfor at også den erstatningsrettslige ansvarsfrihetsregelen begrenses til å gjelde de redaktørstyrte journalistiske mediene.

13.2.3.3 Plassering i lovverket og tilpasning av gjeldende regler

Ettersom både det generelle strafferettslige ansvarsfritaket og det erstatningsrettslige ansvarsfritaket for tekniske medvirkere etter dette vil ha tilsvarende virkeområde som en ny medieansvarslov, foreslår departementet at bestemmelsene bør inngå i den nye loven. På denne måten kan man få en mer enhetlig framstilling av unntakene fra de alminnelige ansvarsreglene. Departementet kan ikke se noen avgjørende motforestillinger mot dette. Den nærmere utformingen av lovens virkeområde drøftes nedenfor i punkt 18.

Forslaget innebærer at straffeloven § 267 andre ledd kan oppheves. Bestemmelsen omfatter i dag ikke andre medier enn de som vil være omfattet av ny medieansvarslov, jf. punkt 18 nedenfor.

Videre kan skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd oppheves, noe som også krever en justering av henvisningen i § 3-6 a tredje ledd. Hvilke konsekvenser en slik endring vil få, er avhengig av hvilket virkeområde de gjeldende bestemmelsene skal anses å ha. Dersom ansvarsfritaket anses å gjelde generelt, vil forslaget innebære en innsnevring av hvem som kan påberope seg fritaket. Dette kan imidlertid neppe anses å være gjeldende rett, jf. ovenfor. Dersom man legger til grunn at dagens virkeområde er begrenset til redaktørstyrte medier uansett teknologisk plattform, innebærer forslaget i første rekke bare en klargjøring av dette. Hvis man derimot legger til grunn at vilkåret fortsatt kun skal forstås som en henvisning til trykte medier og kringkasting, vil forslaget innebære en utvidelse av hvilke medier som omfattes. Som nevnt over vil en eventuell slik utvidelse ha gode grunner for seg.

13.2.3.4 Den nærmere utformingen av bestemmelsen

Når det gjelder den nærmere utformingen av bestemmelsen om ansvarsfritak, foreslår departementet å presisere at ansvaret er knyttet til medvirkere som opptrer "på vegne" av et massemedium som er omfattet av loven. Dette vil få fram det underordningsforholdet denne type medvirkere står i, jf. ovenfor i punkt 13.2.1. Ansvarsfritaket vil bare gjelde fysiske personer. Medvirkere som yter selvstendig bistand i kraft av å være en informasjonssamfunnstjeneste etter ehandelsloven, jf. punkt 4.11.4, må vurderes etter denne lovens ansvarsfrihetsregler og ikke etter bestemmelsen om ansvarsfritak i ny medieansvarslov.²⁴⁵

Departementet mener videre, som Medieansvarsutvalget, at begrepet "formidling av ytringen", jf. skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd er uheldig i sammenhengen da mediet som sådan i mange tilfeller også vil ha en formidlerrolle. Et typisk eksempel er der mediet formidler en ytring fra et intervjuobjekt eller andre.

Ansvarsfritaket synes å omfatte alle som bistår gjennom ulike former for distribusjon. Departementet mener derfor at det bør gå fram av lovteksten at ansvarsfritaket er knyttet til "*teknisk forberedelse, framstilling eller distribusjon*" av ytringen.

Ansvarsfritaket vil videre omfatte både redaksjonelt og brukergenerert innhold i mediet. En journalist eller redaktør som modererer et kommentarfelt, bistår imidlertid med noe annet og mer enn teknisk tilrettelegging og distribusjon, og vil således ikke kunne påberope seg dette ansvarsfritaket, se her punkt 14.2.5 nedenfor. Grensen for hva som er "*teknisk forberedelse, framstilling og distribusjon*" på elektroniske plattformer må ellers vurderes konkret.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 13 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere
Straff kommer ikke til anvendelse på den som på vegne av et medium bare har deltatt ved teknisk forberedelse, fremstilling eller distribusjon av redaksjonelt eller brukergenerert innhold i mediet.

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

Straffeloven § 267 andre ledd og skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd foreslås opphevet.

Departementet foreslår videre å ta inn en henvisning til medieansvarsloven § 13 i skadeserstatningsloven, i og med at bestemmelsen vil innebære en praktisk viktig moderering av erstatningsansvaret etter § 3-6 og § 3-6 a. Lovforslaget omtales nærmere ovenfor i punkt 12.2.3.

²⁴⁵ Det følger av ehandelsloven § 3 at en tjenesteyter etter loven kan være både en fysisk og en juridisk person.

Departementet foreslår en bestemmelse i medieansvarsloven om fritak fra straffansvar og erstatningsansvar for medienes tekniske medvirkere.

Departementet foreslår å utvide straffefritaket for tekniske medvirkere og distributører til å omfatte andre rettsstridige ytringer enn privatlivskrenkelser.

Bestemmelsen vil ha et videre virkeområde enn gjeldende bestemmelse i straffeloven § 267 andre ledd, som er begrenset til "blad eller tidsskrift". Bestemmelsen vil innebære en presisering av virkeområdet for fritaket for erstatningsansvar som i dag framgår av skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd i, jf. også § 3-6 a tredje ledd.

Forslaget innebærer at straffeloven § 267 andre ledd og skadeserstatningsloven § 3-6 andre ledd kan oppheves.

14 Brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier

14.1 Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn

Utvalget drøftet om redaktøren og eventuelle andre ansvarssubjekter som lovgivningen utpeker, er medansvarlige for publisering av ulovlig brukergenerert innhold i mediet. Utvalget begrenset altså ikke drøftelsen til de redaktørstyrte mediene, men vurderte spørsmålet mer generelt for alle elektroniske medier som tilbyr et forum for utveksling av brukergenerert innhold og meningsytringer.²⁴⁶ Utvalget vurderte tre alternative løsninger:

For det første vurderte utvalget muligheten for å lovfeste krav om at brukere må forhåndsregistrere seg før de får adgang til å publisere innhold via tredjemannstjenester som tillater umiddelbar publisering og anonymitet utad. Utvalget viste til at formålet med slik registrering dels vil være at det i ettertid skal være mulig å identifisere den originære ytrer der ytringen er ulovlig. Dels kan det at identifisering er mulig, ha en preventiv effekt. Utvalget antok at en registreringsordning som gir en reell sikkerhet for at oppgitt identitet er korrekt, ikke vil være direkte i strid med retten til å være anonym. Utvalget mente likevel at en slik ordning vil være ressurskrevende og innebære en betydelig terskel for det å ytre seg. Utvalget konkluderte derfor med at eventuelle registreringsordninger derfor bør etableres i bransjeregj, eller på grunnlag av det enkeltes medium egen beslutning.²⁴⁷

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

Et samlet utvalg konkluderte således med et tredje alternativ, nemlig at ansvaret - som i dag - skal være basert på lovgivningens alminnelige bestemmelser om ulovlige ytringer. Som hovedregel vil rettslig ansvar for den som har den faktiske redigeringsmyndigheten først oppstå ved kunnskap om den rettsstridige ytringen. Reglene om foretaksstraff ville være anvendelige der hvor det er skjedd anonyme og kumulative feil. Utvalget mente at dette "*åpner for gode løsninger på nye problemer som er blitt utløst av veksten i brukerskapt innhold på Internett*".²⁴⁸

²⁴⁶ NOU 2011:12, punkt 7.

²⁴⁷ NOU 2011:12 s. 89-90.

²⁴⁸ NOU 2011:12 s. 92.

Utvalget vurderte videre om det var grunnlag for å tydeliggjøre/presisere gjeldende rett i lov, for eksempel ved å innføre regler med rutiner for hvordan mediene skal håndtere henvendelser fra personer som opplever krenkelsers. Utvalget avviste imidlertid dette under henvisning til at det i redigerte medier bør være en oppgave for bransjen selv og den enkelte redaktør å utvikle retningslinjer for håndtering av brukergenerert innhold. Utvalget gikk således ikke inn for ytterligere lovfesting av ansvaret til den som tilbyr et forum for utveksling av brukerskapt innhold og meningsytringer.

I høringsrunden var det delte meninger om spørsmålet. *Norsk Redaktørforening*, med støtte fra *MBL og A-pressen (nå Amedia)*, tok til orde for at reglene bør klargjøres. I Redaktørforeningens egen skisse til ny medieansvarslov, er utgangspunktet at den originære ytreren er ansvarlig for alle brukerskapt innlegg i nettmedier og lignende. Redaktøren overtar imidlertid ansvaret i tre situasjoner: 1) Når redaktøren gir forfatteren eller kilde anonymitetsvern; 2) Når redaktøren i en konkret sak unnlater å bistå med å finne fram til en forfatter av en anonym ytring med klart rettsstridig innhold; 3) Når redaktøren ikke snarest fjerner det rettsstridige innhold når redaktøren blir kjent med det, eller det kreves av den krenkende eller domstol.

TV 2 uttalte at det prinsipielt og ut fra de krenkedes synsvinkel ikke er grunn til å stramme inn ansvaret overfor mediebedriftene. TV 2 mente det ville føre til at den kommunikasjonen som rammes beveger seg over i mer lovløse rom, hvor kontrollen er mindre og sanksjonene er vanskeligere å iverksette, noe som rammer brukerne. *Norsk Journalistlag* gikk imot utvalgets vurdering av at det skal være en oppgave for bransjen selv og den enkelte redaktør frivillig å påta seg ansvar for brukerskapt innhold i de digitale massemediene. NJ gikk i stedet inn for å lovfeste et objektivt "kontrollansvar" for redaktøren også for medienes digitale debatter.²⁴⁹ NJ viste til at med en slik ordning, vil også ytreren stå ansvarlig for eget brukerskapt innhold. Kontrollansvaret vil ikke innebære noe krav til forhåndsredigering; poenget er at redaktøren forpliktes til å holde et visst oppsyn med de digitale debattene, og så raskt som mulig redigere eller slette ulovlig brukergenerert innhold for å unngå rettslig ansvar.

Familie & Medier mente at kravet til redigering av nettdebatter i redaksjonelt styrte medier bør integreres i ny medieansvarslov. Familie & Medier viste til at nivået på nettdebattene er av en slik karakter at det er nødvendig å redigere disse debattene på lik linje med annet redaksjonelt stoff. *Riksadvokaten* sluttet seg til hovedkonklusjonene til utvalget, og bemerker at spørsmålet om ansvar for brukerskapt innhold er komplisert. Det er derfor viktig at publikum på en enkel måte kan komme i kontakt med det aktuelle nettstedet og gjøre oppmerksom på det krenkende innhold, som kan lede til ansvar dersom den aktuelle ytringen ikke fjernes.

²⁴⁹ NJ har senere utdypet sine synspunkter på dette punkt i forbindelse med Stortingets komitehøring av representantforslaget om medieansvarslov, jf. punkt 2.2.2 ovenfor.

14.2 Departementets vurdering

14.2.1 Utgangspunkt og avgrensing

At den som har ytret seg i et kommentarfelt eller lignende brukergenererte fora på internett selv er ansvarlig for ytringens innhold, er ikke tvilsomt. Det vil også fanges opp av den hovedregelen om rettslig ansvar for innhold i mediene som departementet foreslår å gi i medieansvarsloven, jf. punkt 18.2.7 nedenfor. Det som er tema i dette kapitlet, er om medieforetaket, redaktøren eller andre redaksjonelle medarbeidere som handler på vegne av mediet også skal ha et rettslig ansvar for ytringen, jf. gjennomgangen i av gjeldende rett i punkt 4.12.

Departementet viser innledningsvis til at mediereguleringen i Europa tradisjonelt har bygget på et skille mellom redaksjonelle medier som innholdsleverandører og distributørene av dette innholdet. Framveksten av nye medietjenester har gjort det utfordrende å opprettholde dette skillet, noe man også ser i diskusjonen rundt spørsmålet om mediens ansvar for brukergenerert innhold. Plattformene som tilbyr brukergenerert innhold (i internasjonal sammenheng brukes oftest begrepet "intermediaries" som en samlebetegnelse) er en svært mangfoldig gruppe som kan dekkes av ulike rettslige rammeverk med ulike ansvarsregimer. Mange tjenester utfører også parallelle funksjoner, slik som for eksempel redaktørstyrte medier som både tilbyr redaksjonelt stoff og plass til brukergenerert stoff på sine elektroniske plattformer.

Tilnærmingen til ansvarsspørsmålet må derfor gjøres mer nyansert enn tidligere, det vil si at det er nødvendig å se nærmere på hvilken rolle og funksjon den aktuelle medietjenesten har. Dette gjenspeiles også i EMD-praksis som er i ferd med å utvikle seg på området, jf. redegjørelsen i punkt 4.12.4 og nedenfor i 14.2.2.1.

Departementet tar som sitt utgangspunkt for vurderingen at brukergenererte fora på internett i betydelig grad har bidratt til å styrke ytringsfriheten. Enhver med tilgang til en datamaskin har i dag muligheten til å ytre seg til et stort publikum - gjennom egne nettsider, blogger, sosiale medier eller i kommentarfelt knyttet til redaksjonelle medier eller andre nettfora.²⁵⁰

Å legge rettslig ansvar for innholdet på den som kun tilrettelegger for at andre kan utøve sin ytringsfrihet i brukergenererte fora, vil innebære en klar risiko for at ytringsfriheten på nettet begrenses. Det kan skje ved at tjenestetilbyderen, av frykt for å komme i rettslig ansvar, lettere vil fjerne innhold som ligger i grenseland for lovlige ytringer, eller at færre vil være villig til å ta risikoen ved å tilby slike fora i det hele tatt. Det er de samme hensynene som tradisjonelt har begrunnet ansvarsfrihet for tekniske medvirkere og distributører, jf. ovenfor i punkt 11, som her gjør seg gjeldende. En slik risiko er etter departementets vurdering også til stede dersom ansvar for brukergenerert innhold legges

²⁵⁰ Hvor mange som faktisk deltar, er et annet spørsmål. Tall som ble presentert i Medieundersøkelsen 2018 i regi av Nordiske Mediedager kan tyde på at særlig de unges deltakelse i debatt som mediene tilrettelegger for via egne nettsider og i sosiale medier har gått ned. I aldersgruppen 16-25 år svarte 36 prosent at de har deltatt i slike debatter, mens tilsvarende tall fra 2014 var 47 prosent.

på en redaktør eller utgiver av et journalistisk massemedium, jf. mer i punkt 14.2.4 nedenfor.

Samtidig er det en kjensgjerning at brukergenererte fora har gjort det svært enkelt å spre ærekrenkelser, hatefulle ytringer og annet ulovlig innhold som kan gjøre stor skade, både mot enkeltpersoners interesser og allmennhetens interesse i et velfungerende offentlig rom. Retten til privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 er likeverdig med ytringsfriheten. Det som i dagligtalen med en samlebetegnelse gjerne omtales som "netthets" har dessuten blitt en av ytringsfrihetens hovedutfordringer, jf. ovenfor i punkt 6.4. Når man av frykt for å bli møtt med hatefulle eller ærekrenkende utsagn utøver selvsensur ved å avstå fra å delta, begrenses både den enkeltes reelle ytringsfrihet og kvaliteten på den offentlige debatten.

På denne bakgrunn har EMD i sin praksis på området vist til at spørsmålet om viderefremidlerens ansvar for ytringer på internett må finne sin løsning i en balanse mellom retten til privatliv, herunder vernet av æren og omdømmet, på den ene siden og ytringsfriheten på den andre.²⁵¹

I det følgende vil departementet vurdere om det er behov for særlige regler om ansvar for brukerskapt innhold i redaktørstyrte journalistiske medier som endrer eller klargjør gjeldende rett på området.

Departementet vil altså ikke vurdere lovregler som omfatter *alle* elektroniske medier som tilbyr fora for brukerskapt innhold, slik Medieansvarsutvalget gjorde. Departementet mener det faller utenfor rammen av en lov for redaktørstyrte journalistiske medier, og at spørsmålet eventuelt må vurderes i en bredere rettslig sammenheng, jf. også ovenfor i punkt 7.1.

Når ytringer står på profesjonelle redaktørstyrte mediers nettsider, kan det bidra til å gi dem en større legitimitet og utbredelse. Ett spørsmål er om dette tilsier en annen og strengere regulering for slike medier sammenlignet med sosiale medier og andre brukergenererte fora. Den løsningen som velges i norsk rett må være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser på området. Et avgjørende spørsmål i denne sammenheng er således om det er rettslig grunnlag for å særbehandle redaksjonelle medier i forhold til ikke-redaktørstyrte plattformer som tilbyr brukergenerert innhold, slik som for eksempel Facebook, Twitter, YouTube, private blogger etc.

Departementet oppsummerer først de føringene som kan utledes av våre internasjonale forpliktelser etter henholdsvis EMK og ehandelsdirektivet, og som dermed også angir det rettslige handlingsrommet for regulering, jf. punkt 14.2.2. Aktuelle reguleringsalternativer i lys av dette drøftes deretter nærmere i punkt 14.2.3-14.2.6.

²⁵¹ Se saken Delfi mot Estland avsnitt 110.

14.2.2 Det rettslige handlingsrommet

14.2.2.1 EMD-praksis på området

I punkt 4.12.4 har departementet gått igjennom EMD-praksis om brukergenerert innhold. Av de refererte avgjørelsene er det særlig Delfi-saken og MTE og Index-saken som er av interesse, ettersom de begge omhandler redaktørstyrte journalistiske massemedier. Spørsmålet i disse sakene var ikke om det var et inngrep i EMK artikkel 10 å holde *redaktøren* erstatningsansvarlig for rettsstridige ytringer i medienes kommentarfelt, men om det var et inngrep å holde *medieforetaket* som sådan ansvarlig.²⁵² I begge sakene hadde nasjonale domstoler funnet at medieforetaket var erstatningsansvarlig på bakgrunn av uaktsomme handlinger begått av noen foretaket heftet for.

Av EMD-praksisen utleder departementet følgende føringer, som må hensyntas ved utformingen av norske ansvarsregler på området:

- Ytringsfrihetshensyn må balanseres mot retten til privatliv i spørsmålet om det er rimelig å ilegge tilretteleggeren for det brukergenererte innholdet rettslig ansvar. Retten til privatliv, herunder vernet av omdømmet, etter artikkel 8 er likestilt med retten til ytringsfrihet etter artikkel 10.
- Alminnelige prinsipper for plassering av ansvar i presse og kringkasting er ikke uten videre anvendelige på de elektroniske nyhetsmediene, da graden av kontroll over henholdsvis redaksjonelt og brukerskapt innhold er forskjellig. EMD aksepterer at de plikter og ansvar ("duties and responsibilities") som EMK artikkel 10 kan sies å pålegge en tilbyder av en nyhetsportal når det gjelder brukergenerert innhold, er forskjellig fra de som påhviler en tradisjonell utgiver av redaksjonelt stoff.
- EMD anerkjenner at mediets rolle og funksjon påvirker reguleringsintensiteten, og at mediene har krav på en differensiert og passende regulering.²⁵³ EMD stiller strengere krav til en stor og profesjonell nyhetsportal, som har en kommersiell interesse i å spre ytringer, enn mindre og mer ideelle plattformer som tilbyr brukergenerert innhold. EMD stiller også andre og strengere krav til en internettplattform som selv produserer nyhetssaker og inviterer leserne til å kommentere på dem, enn andre plattformer hvor brukerne fritt setter opp kontorer og deler innhold, slik som typisk sosiale medier.
- Vernet mot hatefulle, truende og diskriminerende ytringer (straffbare ytringer) er sterkere enn vernet av omdømmet, æren eller andre interesser. Det kreves derfor større aktsomhet av en nyhetsportal for å hindre spredning av klart ulovlige ytringer som oppfordrer til vold eller hat i sine kommentarfelt.
- Et alminnelig varslingsystem ("notice-and-take-down") vil i mange tilfelle være en tilstrekkelig foranstaltning for å ivareta enkeltindividets interesser og rettigheter etter EMK art 8. Nyhetsportaler slik som Delfi og MTE kan imidlertid ikke fullt ut stole på at det å installere tilsvarende systemer i ethvert tilfelle vil gi et tilstrekkelig vern av enkeltindividet mot spredning av hatefulle, truende og diskriminerende ytringer.

²⁵² Delfi mot Estland avsnitt 21.

²⁵³ Jf. her Ministerkomiteen i Europarådets rekommandasjon "A new notion of media", nærmere omtalt i punkt 4.3.4.

Aktsomhetsplikten kan derfor tilsi at nyhetsmediet også sørger for rutiner og systemer som gjør at denne type innhold blir fjernet på eget initiativ (proaktive tiltak).

- På den annen side kan det ikke utledes av praksisen at medlemslandene plikter å introdusere lovgivning som pålegger redaktøren å overvåke innholdet. Å pålegge en slik plikt vil i mange tilfelle – gitt EMDs sondringer mellom ulike type ytringer og medier – kunne medføre brudd på proporsjonalitetskravet i EMK artikkel 10 nr. 2.

14.2.2.2 Ehandelsdirektivet

I punkt 4.11.4.5 har departementet antatt at brukergenererte fora tilknyttet en redaktørstyrt nyhetstjeneste på nettet, under visse forutsetninger kan regnes som en lagringstjeneste som omfattes av ehandelslovens ansvarsfrie regler i § 18. Den norske ehandelsloven begrenser i seg selv ikke handlingsrommet for en ny sektorlov på medieområdet. Begrensningen ligger i at ehandelsloven § 18 gjennomfører ehandelsdirektivet artikkel 14, som Norge er forpliktet av under EØS-avtalen.

Dersom en tjeneste er omfattet av artikkel 14, skal medlemslandene sørge for at tilbyderen ikke holdes ansvarlig ("*Member states shall ensure that the service provider is not liable...*") for lagret informasjon i tjenesten i større grad enn det direktivet åpner for. Som det er redegjort for i punkt 4.11.4.2, gir artikkel 14 nr. 1 bokstav a anvisning på skjerpede skyldkrav for at tjenesteyteren skal kunne holdes straffe- og erstatningsansvarlig for ulovlig innhold lagret i tjenesten. Ved gjennomføringen i norsk rett ble det forutsatt at kravene til henholdsvis forsett ved straffansvar og grov uaktsomhet ved erstatningsansvar, jf. § 18 første ledd a og b, oppfyller direktivets krav til "kunnskap" om det ulovlige innholdet. Etter artikkel 14 nr. 1 bokstav b kan tjenestetilbyderen heller ikke ilegges ansvar dersom tilbyderen, etter å ha fått slik "kunnskap" som direktivet forutsetter, uten ugrunnet opphold sørger for ("*acts expeditiously*") å fjerne eller blokkere tilgangen til innholdet, jf. her ehandelsloven § 18 andre ledd.

Dette innebærer også at dersom brukergenererte fora på en redaktørstyrt nyhetstjeneste regnes som en lagringstjeneste i ehandelsdirektivets forstand, vil det være begrenset hvilke plikter medlemslandene kan pålegge medieforetaket og redaktøren. Direktivet artikkel 15 slår fast at medlemsstatene ikke kan pålegge ("*shall not impose*") tjenestetilbyderne noen generell plikt til å overvåke informasjonen de lagrer, eller en generell forpliktelse til å aktivt søke etter fakta eller omstendigheter som indikerer ulovlig aktivitet. Det vises til den nærmere gjennomgangen i punkt 4.11.4.3.

14.2.2.3 Forholdet mellom EMK og ehandelsdirektivet

De prinsippene som kan utledes av henholdsvis EMK og ehandelsdirektivet når det gjelder de redaktørstyrte journalistiske medienes ansvar for brukergenerert innhold, ivaretar til dels kryssende interesser.

Det følger av EMD-praksis, jf. her MTE og Index-saken,²⁵⁴ at det etter omstendighetene kan være i strid med EMK artikkel 10 å ilegge erstatningsansvar for ulovlig brukergenerert innhold dersom virksomheten har og praktiserer et effektivt varslingsystem som tilrettelegger for rask fjerning av den ulovlige ytringen. Det beror på en bred, sammensatt vurdering av om kravet til forholdsmessighet etter EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt, jf. de momentene som EMD oppstilte i Delfi-saken. Det kan likevel være nærliggende å tolke EMD slik at så lenge et slikt system er på plass, så vil medlemslandene som et *utgangspunkt* ikke kunne ilegge rettslig ansvar uten at medieforetaket har fått kunnskap om innholdet og unnlatt å reagere. Dette tilsvarer langt på vei det ansvarssystemet som følger av ehandelsdirektivet og ehandelsloven.

EMD-praksis viser imidlertid at et varslingsystem tilsvarende det ehandelslovgivningen gir anvisning på, ikke *alltid* vil gi et tilstrekkelig vern av enkeltindividets rettigheter etter EMK artikkel 8. EMD har lagt til grunn at store og profesjonelle nyhetsportaler, som inviterer leserne til å kommentere eget redaksjonelt stoff, kan ha et særskilt ansvar når det gjelder å *hindre* spredning av straffbare hatefulle, truende og diskriminerende ytringer som kan ramme enkeltindivider hardt. Dette synes å innebære at medieforetaket i enkelte tilfeller ikke utelukkende kan basere seg på alminnelige varslingsystemer, men at de på eget initiativ må iverksette proaktive tiltak for å hindre denne type innhold på plattformen.

Tilsynelatende innebærer EMD-praksis dermed en forståelse av konvensjonsrettighetene som kan være i konflikt med de ansvarsbegrensningene som ehandelsdirektivet gir anvisning på. I praksis vil det være vanskelig for nettverten å skille ut de kvalifisert krenkende ytringene hvor et varslingsystem ikke vil være tilstrekkelig for å unngå ansvar, uten å gjennomføre en generell overvåking av alle ytringene. Samtidig vil det være i strid med ehandelsdirektivet artikkel 15 å oppstille en slik generell forpliktelse til å aktivt søke etter fakta eller omstendigheter som indikerer ulovlig aktivitet.

Det kan likevel argumenteres for at det i realiteten ikke er noen betydelig konflikt mellom disse regelsettene:

Når det gjelder *erstatningsansvar*, viser departementet for det første til at ehandelsdirektivet artikkel 14 nr. 1 bokstav a) synes å åpne for at faktisk kunnskap om den ulovlige publiseringen ikke alltid vil være en nødvendig forutsetning for erstatningsansvar, jf. nærmere nedenfor i punkt 14.2.4.3. Direktivets krav om "kjennskap" ("*... is not aware of facts or circumstances from which the illegal activity or information is apparent*") tilsier likevel at nettverten må ha fått noen indisier på at han lagrer ulovlig informasjon før handlingsplikten inntreffer.

For det andre viser departementet til at ehandelsdirektivets fortale punkt 48 presiserer at tjenestetilbydere som omfattes av ehandelsdirektivet kan pålegges aktsomhetsnormer som med rimelighet kan forventes av dem. Departementet mener det her er mulig å argumentere for at aktsomhetsplikten bør ligge på et annet nivå i et redaktørstyrt journalistisk medium enn i en ren nettvært-tjeneste, som ikke driver produksjon eller

²⁵⁴ Dom 2. februar 2016 Magyar Tartalomszolgálatok Egyesülete and Index mot Ungarn (EMD-2013-22947) avsnitt 91.

redigering av innhold. Det er særegent for redaktørstyrte medier at det ofte vil være innhold produsert av mediet selv som danner foranledningen og rammen for det innholdet leserne genererer på mediets plattform.

Det kan derfor hevdes at disse mediene - i hvert fall i utgangspunktet - har en indirekte innflytelse på hvilke ytringer som kan tenkes å bli generert av leserne. Dette har normalt ikke sosiale medier og andre lagringstjenester. Et redaktørstyrt journalistisk medium har også som en naturlig og sentral del av sin oppgave nettopp å redigere og kontrollere stoff produsert av utenforstående, enten det er brukere (leserbrev), frilansere eller "borgerjournalister". Den kontrollen/modereringen sosiale medier og andre plattformer gjør, er ikke tuftet på de samme journalistiske og profesjonaliserte kravene. En slik differensiert tilnærming til hvilke aktsomhetskrav lagringstjenestene kan pålegges, vil for øvrig også være i samsvar med Europarådets ministerkomites nylig vedtatte rekommandasjon om plattformenes rolle og ansvar,²⁵⁵ redegjort nærmere for ovenfor i punkt 4.3.4.

En annen måte å se dette på er at nettopp på grunn av denne indirekte innflytelsen på det brukergenererte innholdet som blir lagret i tjenesten, så vil nøytralitetskravet som ehandelsdirektivet oppstiller, jf. den nærmere gjennomgangen i punkt 4.11.4.4, ikke være oppfylt. I så fall vil ansvarsfrihetsreglene overhodet ikke få anvendelse. Som det framgår av punkt 4.11.4.5 er det en viss usikkerhet om hva som er gjeldende rett på dette punktet.

Når det gjelder *straffansvar*, vil det etter ehandelsdirektivet artikkel 14 nr. 1 bokstav a) normalt være et vilkår at den som handler på vegne av mediet har konkret kunnskap om den ulovlige ytringen, jf. gjennomgangen i punkt 4.11.4.2. Mangel på rutiner og kontroll fra redaktørens side vil da som utgangspunkt ikke ha betydning for spørsmålet om straffansvar kan ilegges. Det er i første rekke den forsettlige unnlattelsen av å handle *etter* at redaktøren eller andre medarbeidere har fått kunnskap om det ulovlige innholdet, som kan gi grunnlag for en straffereaksjon. Det foreligger ikke EMD-praksis som omhandler straffansvar for brukergenerert innhold. Det vil imidlertid neppe være nødvendig å bruke straff mot en redaktør eller medarbeider i mediet for at andre rettigheter etter EMK skal respekteres, så lenge erstatningsansvar gir et tilstrekkelig vern. En straffereaksjon mot en redaktør eller en journalist for brukergenerert innhold i mediet, vil trolig lett komme i konflikt med forholdsmessighetskravet i artikkel 10 nr. 2. I praksis er det derfor vanskelig å tenke seg at det vil oppstå en konkret konflikt mellom de to regelsettene når det gjelder straffansvar.

På denne bakgrunn antar departementet at det er et visst handlingsrom for nasjonal lovgivning mellom tilsynelatende kryssende forpliktelser etter EMK og ehandelsdirektivet. Departementet konstaterer likevel at dette er et rettsområde i utvikling,

²⁵⁵ CM/Rec(2018)2 on the roles and responsibilities of internet intermediaries punkt 1.3.9: "*Where intermediaries produce or manage content available on their platforms or where intermediaries play a curatorial or editorial role, including through the use of algorithms, State authorities should apply an approach that is graduated and differentiated, in line with Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member States on a new notion of media.*"

noe som i seg selv kan tale for å vise en viss tilbakeholdenhet med å innføre lovgivning som kan komme i konflikt med våre internasjonale forpliktelser på området. Departementet viser i denne sammenheng også til at Hegnar Online-saken, omtalt ovenfor i punkt 4.12.3, er klaget inn for EMD.²⁵⁶

14.2.3 Redaktørens plikter knyttet til brukergenerert innhold

14.2.3.1 Betydningen av bransjeregler på området

Departementets prinsipielle utgangspunkt er at reguleringen bør innrettes slik at den bygger opp under de redaktørstyrte mediernes rolle som tilretteleggere for debatt. Dette tilsier at det i første rekke bør være opp til bransjen selv å etablere og håndheve presseetiske regler for håndtering av brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier. Det synes åpenbart at nettdebatter på en eller annen måte må holdes ved like dersom de skal ha en positiv samfunnsmessig betydning. Aktiv tilstedeværelse/moderering fra redaksjonelle medarbeidere kan utvilsomt gi et sunnere debattklima hvor flere tør å ytre seg. Det vil kunne bidra til å redusere forekomsten av ulovlige ytringer.

Etter departementets vurdering, tar de redaktørstyrte journalistiske mediene i betydelig grad ansvar for å vedlikeholde nettdebattene gjennom etablerte rutiner for oppsyn og kontroll. Spørsmålet om redaktørens ansvar for nettdebatter er regulert i Vær Varsom-plakaten, som blant annet slår fast at redaksjonen "*har et selvstendig ansvar for så snart som mulig å fjerne innlegg som bryter med god presseskikk*". Videre har Norsk Redaktørforening nylig utarbeidet en egen veileder om håndtering av nettdebatter i tilknytning til redaktørstyrte medier.²⁵⁷ Det vises her til gjennomgangen i punkt 4.12.6. Som det også framgår av veilederen, er det et begrenset antall klager til PFU på dette området.²⁵⁸

14.2.3.2 Redaktørens plikter

Departementet foreslår i dette høringsnotatet å lovfeste enkelte forpliktelser for redaktøren, som kan bidra til å støtte opp under de presseetiske reglene på området. En slik form for samregulering er også i samsvar med anbefalinger fra Europarådet på området.²⁵⁹

For det første foreslår departementet å pålegge redaktøren å holde brukerskapt innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold. For mediebrukerne og de som skal håndheve regelverket, bør det framgå tydelig hva redaktøren har et særlig strafferettslig og erstatningsrettslig ansvar for, jf. lovforslaget §§ 10 og 11, og hva som faller utenfor disse særlige ansvarsgrunnlagene. Behovet for å tydeliggjøre dette skillet vil bli større med departementets forslag om å

²⁵⁶ Klager har i saken anført at norske domstolers frikjennelse av et medieforetak og redaktøren for anført ærekrenkende innhold i kommentarfeltet, er i strid med EMK artikkel 8.

²⁵⁷ "Slik håndterer du nettdebatten", Norsk Redaktørforening 2017.

²⁵⁸ I følge PFUs egen statistikk er det 19 saker siden 2002 hvor PFU har konstatert enten brudd eller kritikk på punkt 4.17 (av disse 1 i 2014, 3 i 2015, ingen i 2016). Ytterligere ni klager har vært underlagt full behandling, men endt med konklusjonen "ikke brudd".

²⁵⁹ Recommendation CM/Rec (2018)2 on the roles and responsibilities of internet intermediaries, vedtatt 7. mars 2018 punkt 1.3.9 og 1.3.10. Det er redegjort nærmere for rekommandasjonen ovenfor i punkt 4.3.4.

utvide det særlige redaktøransvaret til å omfatte elektroniske plattformer. Dette taler også for at det i loven bør defineres hva som skal forstås med henholdsvis "redaksjonelt innhold" og "brukergenerert innhold". Det sentrale skillet her vil gå på om ytringen kan sies å være publisert under redaktørens ledelse og kontroll, jf. den nærmere drøftelsen av behovet for definisjoner nedenfor i punkt 18.2.6.

For det andre foreslår departementet å pålegge redaktøren en plikt til å opplyse brukerne av slike fora om innholdet er forhåndsredigert eller ikke, og for øvrig hvilke regler som gjelder for bruk av forumet. Det bør gis opplysning om og tilrettelegges for at brukerne kan varsle om ulovlig innhold. Departementet viser her også til riksadvokatens høringsuttalelse, som pekte på viktigheten av at publikum på en enkel måte kan komme i kontakt med det aktuelle nettstedet og gjøre oppmerksom på innhold som kan lede til ansvar dersom den aktuelle ytringen ikke fjernes. Det bør også framgå hvordan brukere som opplever å få innlegg slettet kan klage på dette og hvilke prosedyrer for klagebehandling som gjelder, enten i mediet eller gjennom PFU. Dette vil også være i samsvar med Europarådets rekkommandasjoner på området, jf. nærmere i punkt 4.3.4.

Behovet for nærmere regler for innretning av og former for kontroll med brukergenererte fora bør vurderes av bransjen selv, og fastsettes i form av presseetiske normer og retningslinjer. Departementet viser her til veilederen for nettdebatt som Redaktørforeningen har utarbeidet, jf. nærmere punkt 4.12.5. Departementet vil oppfordre bransjen til å etablere felles regler for hvordan brukere kan varsle/flagge om potensielt ulovlig innhold, hvordan det skal framgå for brukerne av forumet at en ytring er fjernet og klagemuligheter for den som får en ytring fjernet.

Departementet går ikke inn for at brudd på disse pliktene skal kunne håndheves og sanksjoneres på selvstendig grunnlag. Dersom spørsmålet om redaktørens ansvar for brukergenerert innhold skulle komme opp for domstolen i en konkret sak, vil det imidlertid kunne få betydning som del av aktsomhetsvurderingen dersom disse forpliktelsene ikke er blitt overholdt, jf. mer nedenfor i punkt 14.2.5.

14.2.3.3 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

Tilsvarende plikter som det departementet foreslår å pålegge redaktøren, finnes ikke i lovverket i dag. Som nevnt er formålet med bestemmelsen å bygge opp under de presseetiske reglene som gjelder på området, hvor redaktøren tar et betydelig ansvar for å røkte kommentarfeltene. Det er derfor de elektroniske mediene hvor redaktørfunksjonen er institusjonalisert som vil være omfattet av bestemmelsens virkeområde. Dette samsvarer med forslaget til virkeområde for en ny medieansvarslov, jf. punkt 18.2.4. Det er disse mediens særlige funksjon for den offentlige debatten som tilser at de pålegges særlige forpliktelser også når det gjelder brukergenerert innhold som tilbys på deres plattformer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 7 Redaktørens plikter knyttet til brukergenerert innhold

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

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

14.2.4 Skjerpet ansvar for redaktøren?

I dette punktet vurderer departementet om redaktøren, i tillegg til de forpliktelsene som foreslås i punkt 14.2.3, bør ha et særlig straffe- eller erstatningsrettslig ansvar for brukergenerert innhold i mediet. Medieansvarsutvalget gikk ikke inn for dette, og i høringsrunden var det delte meninger om spørsmålet. Blant annet har Norsk Journalistlag tatt til orde for en form for "objektivt kontrollansvar", hvor redaktøren på nærmere angitte vilkår kan holdes ansvarlig for leserkommentarer o.l. dersom han ikke kan påvise at det var satt i verk tilstrekkelige tiltak for å føre kontroll med innholdet i debatten.

I lys av våre forpliktelser etter EMK og ehandelslovgivningen, vil departementet ikke foreslå at redaktøren gis et strengere ansvar for brukerskapt innhold i mediet enn det som følger av alminnelige ansvarsprinsipper, jf. gjennomgangen i punkt. 4.12. At det rettslige handlingsrommet er noe uklart, taler i seg selv mot at redaktøren ilegges et strengere ansvar. Departementet har også særlig lagt vekt på følgende:

Departementet ser at et eventuelt skjerpet ansvar for det brukergenererte innholdet kan utformes på ulikt vis, og at det ikke trenger å utformes like strengt som redaktørens særlige ansvar for det redaksjonelle innholdet. På bakgrunn av de vurderingskriteriene EMD har oppstilt, kunne man for eksempel tenke seg at ansvaret var begrenset til visse medier eller bare det mest alvorlige innholdet, slik som hatefulle ytringer, voldelig ekstremisme og pornografiske ytringer. Uansett hvordan et skjerpet ansvar utformes i loven, vil den sentrale praktiske konsekvensen likevel være at det direkte eller indirekte vil pålegge redaktøren en generell plikt til å overvåke eller føre tilsyn med innholdet.

En slik plikt kan ikke forankres i EMD-praksis. Tvert imot har EMD konkludert med at et alminnelig varslingssystem, som følges opp av effektive prosedyrer for å raskt fjerne det ulovlige innholdet, i mange tilfeller vil være et tilstrekkelig verktøy i balansen mellom ytringsfriheten og vernet om enkeltindividets interesser, jf. ovenfor i 14.2.2.1.

Europarådets ministerkomites nylig vedtatte rekommandasjon om plattformenes rolle og ansvar, fraråder også at medlemslandene direkte eller indirekte ilegger plattformene generelle overvåkingsforpliktelser, jf. punkt 4.3.4 ovenfor.

En overvåkingsplikt kan også komme til å stride mot våre EØS-rettslige forpliktelser i den utstrekning brukergenererte forum på redaktørstyrte plattformer er omfattet av ansvarsfrihetsreglene i artikkel 14, jf. ovenfor i punkt 14.2.2.2.

Et for strengt ansvar for redaktøren kan gi redaktøren et insentiv til å fjerne ytringer som ikke er ulovlige, men som kanskje er i lovens grenseland, for å unngå å komme i ansvar. Departementet viser her til at også ytringer som "*fornærmer, sjokkerer og støter*" er

beskyttet av ytringsfriheten, slik EMD uttrykte det i Handyside-saken.²⁶⁰ I ytterste konsekvens kan et slikt kontrollansvar, eller strengt uaktsomhetsansvar, føre til at redaktørstyrte journalistiske medier velger å avstå fra å tilby brukergenererte fora. Konsekvensen vil i så fall bli at nettdebattene skyves over i den uredigerte sfæren, noe Medieansvarsutvalget også viste til. Etter departementets vurdering vil det tjene debattklimaet og det offentlige ordskiftet dersom samfunnsdebatten i stor grad kan foregå i fora som er åpne for alle, og hvor muligheten for sosial og offentlig kontroll er større enn i smale (eventuelt også lukkede) fora der det lett kan oppstå ekkokammer-effekter. I de uredigerte mediene er det heller ikke noen presseetiske normer eller selvjustis som kan disiplinere debatten.

14.2.5 Betinget ansvarsfritak etter modell av ehandelsloven § 18

14.2.5.1 Innledning

I punkt 14.2.4 konkluderer departementet foreløpig med at det ikke synes å være grunnlag for å *skjerpe* redaktørens strafferettslige eller erstatningsrettslige ansvar i forhold til det som følger av alminnelige ansvarsprinsipper. Som nevnt over er dette i overensstemmelse med Medieansvarsutvalgets forslag.

Samtidig er det per i dag noe uklart hva som er gjeldende rett på området. Departementet vil derfor vurdere om rettstilstanden kan avklares, konkret ved å innta en ansvarsfriehtsregel etter modell av ehandelsloven § 18. En slik regel vil kunne gi redaktøren og andre medarbeidere trygghet mot ansvar, samtidig som vilkårene for ansvarsfrihet vil nedfelle den aktsomhetsplikten som følger med det å tilrettelegge for publisering av brukergenerert innhold. Departementet er noe i tvil om løsningen, og vil derfor også kort skissere et alternativt forslag til regulering i punkt 14.2.6.

14.2.5.2 Nærmere om behovet for klargjøring

Medieutviklingen har skapt tvil om hva som er gjeldende rett på dette området. Det framstår som noe uavklart om redaktørstyrte medier under visse forutsetninger vil være omfattet av ansvarsfritaksreglene i ehandelsloven § 18, og om redaktøren og eventuelt øvrige redaksjonelle medarbeidere som handler på vegne av foretaket kan påberope seg disse, jf. den nærmere gjennomgangen i punkt 4.11.4.

I dette høringsnotatet foreslår departementet en ny medieansvarslov som skal gi et enhetlig system for regulering av rettslig ansvar for innhold i de redaktørstyrte mediene. Bruken av kommentarfelt og lignende brukergenererte fora er av stor betydning både for mediene, brukerne og offentligheten generelt. Ambisjonen bør derfor være å forsøke å klarlegge hvilke ansvarsregler som gjelder det brukergenererte innholdet som tilbys i tilknytning til det redaksjonelle innholdet. Behovet for en slik klargjøring aktualiseres nå særlig som følge av departementets forslag om å utvide det særskilte redaktøransvaret for redaksjonelt innhold til å omfatte elektroniske plattformer.

²⁶⁰ EMDs dom 7. desember 1976 Handyside mot Storbritannia (EMD-1972-5493).

En klargjøring i loven kan også bidra til en større bevisstgjøring av at både redaktøren og andre redaksjonelle medarbeider i mediet har en generell aktsomhetsplikt når det gjelder håndtering av debattfora på de redaktørstyrte plattformene. Departementet mener en slik aktsomhetsplikt kan utledes både av EMK og av ehandelslovgivningen, jf. ovenfor i punkt 14.2.2.3.

Departementet vil i dette høringsnotatet derfor foreslå en lovbestemmelse som klargjør når rettslig ansvar for brukergenerert innhold kan inntre for redaktøren og øvrige redaksjonelle medarbeidere i mediet som handler på hans eller foretakets vegne. Bestemmelsen skisserer en løsning som er inspirert av ehandelsloven § 18 og som forsøker å balansere de hensynene som ligger bak ehandelslovgivningens ansvarsfrihetsregler og de rettighetene som kan utledes av EMK.

Ansvarsfrihetsreglene er særlig begrunnet i at tjenestetilbyderen skal ha en passiv rolle - har den ikke det, omfattes ikke tjenesten av reglene. Reglene kan derfor i seg selv gi insentiver til *ikke* å moderere det brukergenererte innholdet. Dette kan derimot ikke være et mål når det gjelder redaktørstyrte medier, som nettopp har som oppgave å drive redigering og moderering. Derfor kan det være viktig å avklare at mediene ikke risikerer å pådra seg større straff- eller erstatningsansvar som følge av at de på eget initiativ opptrer mest mulig proaktivt og ansvarlig.

14.2.5.3 Straffansvar

Departementets forslag går ut på at redaktøren og andre redaksjonelle medarbeidere som handler på vegne av et redaktørstyrt medium bare kan holdes strafferettslig ansvarlig for brukergenerert innhold dersom det er utvist forsett. Dette vil være i samsvar med det skjerpede skyldkravet som gjelder etter bestemmelsen i ehandelsloven § 18 første ledd bokstav a.

Departementet kan ikke se noen avgjørende motforestillinger mot en slik lovbestemmelse. Løsningen vil neppe stride mot EMK, jf. ovenfor i punkt 14.2.2.3. Bruk av straff mot redaktører og journalister for innhold publisert i mediet vil være et svært inngripende tiltak, og har ingen tradisjon i norsk rettspraksis. Forslaget vil gjelde alle medier som omfattes av loven, uavhengig av om de kan regnes som en lagringstjeneste i ehandelsdirektivets forstand. Strengt tatt går forslaget derfor lengre enn vi er forpliktet til etter direktivet. Fordelen er at ansvarsreglene vil bli transparente og like for alle redaktørstyrte medier uavhengig av om ehandelsloven får anvendelse eller ikke.

Forsett vil normalt forutsette at redaktøren eller den som handler på vegne av mediet har fått kunnskap om den ulovlige ytringen, men likevel unnlater å foreta seg noe for å fjerne eller blokkere den. Det kan likevel tenkes unntak; for eksempel vil forsett kunne foreligge dersom *hensikten* med å publisere et visst redaksjonelt innhold er å framkalle ulovlige ytringer fra brukerne. Det samme vil i prinsippet være tilfelle dersom mediet regnet et slikt utfall som sikkert eller mest sannsynlig, selv om det ikke var hensikten, jf. straffeloven § 22 bokstav a og b.

Det følger av den alminnelige rettstridsreservasjonen at redaktøren eller medarbeideren må ha en faktisk mulighet til å handle for å komme i straffansvar. Det må derfor

innrømmes en viss tid fra kunnskap må sies å foreligge til handlingsplikten inntreffer. Departementet foreslår uansett å gjøre dette klart ved at det uttrykkelig fastsettes i bestemmelsen at redaktøren, eller den som handler på vegne av mediet, er straffri dersom han eller hun "uten ugrunnet opphold" etter at forsettet forelå treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til det ulovlige innholdet. Dette vil være i samsvar med ansvarsfritaket etter ehandelsloven § 18 andre ledd.

14.2.5.4 Erstatningsansvar

Departementet foreslår videre at det gis en bestemmelse om at redaktøren og andre som handler på vegne av et medium kan holdes erstatningsansvarlig dersom han eller hun har utvist grov uaktsomhet. Dette vil tilsvare det skjerpede skyldkravet som gjelder etter bestemmelsen i ehandelsloven § 18 første ledd bokstav b. Som nevnt ovenfor vil forslaget bidra til å avklare ansvaret for brukergenerert innhold tilknyttet redaktørstyrte medier, uavhengig av hvordan ehandelsloven § 18 første ledd bokstav b og ehandelsdirektivet artikkel 14 må forstås.

Som nevnt under punkt 4.11.4.5 vil det bero på en konkret vurdering av hvordan den enkelte tjenesten er innrettet om ehandelslovens ansvarsfriehetsregler kommer til anvendelse. I motsetning til ehandelsloven, vil lovforslaget derfor sikre at alle redaktørstyrte medier er underlagt de samme reglene når det gjelder erstatningsansvar for brukergenerert innhold, og at disse reglene er tilpasset redaktørstyrte journalistiske medier.

Hva som er grovt uaktsomt, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Det kreves et markant avvik fra forsvarlig opptreden.

I den nærmere vurderingen av hva som må anses som grovt uaktsomt, vil de vurderingskriteriene som EMD oppstilte i Delfi-saken kunne ha betydning. Det sentrale vil være hvilke rutiner redaksjonen hadde på plass for å bli oppmerksom på og fjerne ulovlig innhold og hvor lang tid som gikk fra varsel ble gitt, eller redaksjonen på annen måte fikk kunnskap, til ytringen faktisk ble fjernet. Også andre momenter vil kunne inngå i vurderingen av om ansvar skal ilegges. Etter EMD-praksis er det sentralt hva slags medium det ulovlige innholdet ble publisert i (liten/stor utbredelse, kommersielt/ikke-kommersielt), innholdets karakter og konteksten det inngikk i, samt muligheten for å holde den originære ytreren ansvarlig, jf. nærmere ovenfor i punkt 4.12.4 og 14.2.2.1.

På samme måte som for straffansvar, foreslår departementet likevel at det gis fritak fra erstatningsansvar der redaktøren eller den som handler på vegne av mediet "uten ugrunnet opphold" treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til det ulovlige innholdet etter at den grove uaktsomheten forelå.

Departementet legger til grunn at grov uaktsomhet i visse situasjoner kan inntre *før* tjenesteyteren får konkret kunnskap om det ulovlige innholdet. Dette må i utgangspunktet være klart også etter gjeldende norsk rett. Det kan for eksempel tenkes at redaktøren, basert på erfaring om hvilken type redaksjonelt stoff som genererer hatefulle kommentarer etc., kan sies å ha opptrådt grovt uaktsomt dersom han ikke sørger for rutiner og kontroll som gjør at ytringen fjernes mer eller mindre umiddelbart etter publisering. I så fall vil

fristen for å handle for å unngå ansvar begynne å løpe fra et tidligere tidspunkt, eventuelt allerede fra publiseringstidspunktet (jf. her også tilsvarende krav om "*uten ugrunnet opphold ... etter at ... den grove uaktsomheten etter første ledd forelå*" i § 18 andre ledd). En slik forståelse vil åpne for at ansvar kan inntre uten konkret varsel om innholdet fra en utenforstående.

Departementet presiserer at forslaget ikke er ment å gå lenger i å pålegge tilbyderne en plikt til å overvåke eller kontrollere innholdet på plattformene enn det ehandelsdirektivet artikkel 15 tillater. Det er heller ikke ment å innebære at plikten til å treffe nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til det ulovlige innholdet skal inntre på et tidligere tidspunkt eller på lempeligere vilkår enn etter ehandelsdirektivet artikkel 14 bokstav b.

14.2.5.5 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

Behovet for klargjøring er knyttet til de redaktørstyrte medienes særlige rolle og funksjon som tilretteleggere for en åpen og opplyst debatt. Det er derfor de elektroniske mediene hvor redaktørfunksjonen er institusjonalisert som vil være omfattet av bestemmelsens virkeområde. Dette samsvarer med forslaget til virkeområde for en ny medieansvarslov, jf. punkt 18.2.4 nedenfor.

Både redaktøren og andre medarbeidere som handler på vegne av redaktøren og foretaket, bør kunne påberope seg ansvarsfritaket. Når det gjelder tekniske medvirkere i mer perifere roller vil disse uansett kunne påberope seg et absolutt ansvarsfritak for innholdet i mediet, jf. ovenfor i punkt 13.

Departementet har i dette høringsnotatet antatt at redaktørstyrte medier, noe avhengig av hvordan de er innrettet, antakelig er omfattet av ehandelslovens ansvarsfrihetsregler i § 18. Departementet legger derfor til grunn at forslaget til bestemmelse om betinget ansvarsfritak i medieansvarsloven i utgangspunktet vil innebære en klargjøring av gjeldende rett, uten å medføre en reell skjerpning eller lemping av redaktørens ansvar.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 14 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for brukergenerert innhold

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

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

14.2.6 Alternativt forslag: Pliktregel for redaktøren

Et alternativ til en ansvarsfrihetsregel som skissert ovenfor kan være å utvide den pliktbestemmelsen som er foreslått ovenfor i punkt 14.2.3 med en plikt til å fjerne rettsstridig innhold uten ugrunnet opphold så snart redaktøren får kunnskap om det. I

praksis vil dette i hovedsak fungere som en påminnelse om det som uansett vil følge av de alminnelige ansvarsreglene. Departementet foreslår ikke at plikten skal kunne håndheves med sanksjoner på selvstendig grunnlag.

En slik bestemmelse vil til dels overlape med ehandelsloven § 18 som under visse forutsetninger antakelig kan få anvendelse på redaktørstyrte medier, jf. punkt 4.11.4.5. Det er uansett ikke gitt at alle brukergenererte fora på redaktørstyrte medier som vil omfattes av en ny medieansvarslov også dekkes av ehandelslovens ansvarsfrikhetsregler. En slik regel vil derfor også sikre like regler for alle medier som omfattes av medieansvarsloven.

Departementet mener også en slik prinsipiell klargjøring i loven kan bidra til å skape insentiver til aktsom redaksjonell ledelse og kontroll med de brukergenererte foraene, uten å pålegge en direkte overvåkingsforpliktelse. Den vil også bidra til å bygge opp under de presseetiske reglene som gjelder på området.

En lovbestemmelse kan utformes som et tredje ledd til lovforslaget § 7 om *Redaktørens plikter knyttet til brukergenerert innhold*, jf. ovenfor i punkt 14.2.3:

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

Departementet foreslår å pålegge redaktøren enkelte plikter knyttet til brukergenerert innhold som skal bidra til å bygge opp under det presseetiske regelverket som gjelder på området. Det foreslås ikke å knytte håndheving og sanksjoner til reglene.

Departementet ser også behov for å klargjøre reglene om redaktørens ansvar for brukergenerert innhold. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill til en betinget ansvarsfrikhetsregel, etter modell av ehandelsloven § 18, som vil klargjøre når redaktøren – og andre som handler på vegne av redaktøren – kan ilegges rettslig ansvar for brukergenerert innhold i mediet. Som en mulig alternativ løsning, skisseres en regel som pålegger redaktøren plikt til å uten ugrunnet opphold fjerne ulovlig innhold redaktøren får kunnskap om.

15 Taushetsplikt og anonymitetsrett

15.1 Tidligere utredninger

15.1.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget vurderte spørsmålet om taushetsplikt/anonymitetsrett i sammenheng med spørsmål om kildevern og etterforskningsforbud. Flertallet gikk ikke inn for noe absolutt kildevern, og mente derfor at en taushetsplikt vanskelig ville la seg innpasse i dagens system. Det ville i så fall fordre at plikten ble tilpasset avveiningsnormen i kildevernbestemmelsen, noe som ville gjøre den mindre absolutt enn den presseetiske taushetsplikten. Flertallet mente også det kunne være problematisk sett opp imot Grunnloven § 100 å straffesanksjonere brudd på en taushetsplikt:

"Det er ikke uten videre naturlig å straffe den journalist som fremsetter en ytring som avdekker hvem som har foretatt en kriminell handling – det fortoner seg på mange måter som paradoksalt".

Mindretallet gikk derimot inn for et vitneforbud i tråd med forslaget fra Kildebeskyttelsesutvalget i NOU 1988:2:

"Retten må ikke ta imot vitneforklaring av redaktøren i et medium som omfattes (ny) lov om frihet og ansvar i media om hvem som er forfatter eller hjemmelsmann for opplysninger som er betrodde redaktøren. Forbudet gjelder også vitneforklaring fra andre som har fått kjennskap til forfatteren eller hjemmelsmannen gjennom sitt arbeid for vedkommende redaksjon."

Forslaget ble ikke konkret begrunnet.

Både flertallet og mindretallet drøftet taushetsplikt/anonymitetsrett som et prosessrettslig spørsmål, og berørte ikke spørsmålet om en mer generell taushetsplikt for medarbeidere i pressen.

I høringen argumenterte de sentrale presseorganisasjonene for lovfesting av en taushetsplikt eller anonymitetsrett, inkludert Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, MBL, Fagpressen, NRK og TV2.

15.1.2 Kildebeskyttelsesutvalget (NOU 1988:2)

Kildebeskyttelsesutvalget gikk i NOU 1988:2 inn for å endre det prinsipielle utgangspunktet i kildevernbestemmelsene til en hovedregel om vitneforbud om identiteten til en kilde, med mindre loven ga uttrykkelig hjemmel for noe annet. Utvalget la vekt på at kildevernet ikke er begrunnet i pressens, men i kildens og samfunnets interesser:

"Spørsmålet om pressens rett til å verne sine kilder gjelder med andre ord ikke om pressens medarbeidere skal gis en individuell rettighet som andre borgere vanligvis ikke har. Først og fremst dreier det seg om å gi personer som er kilde for informasjon av samfunnsmessig betydning, et vern mot å bli identifisert når de har grunner for å bevare sin anonymitet."

Mindretallet i utvalget gikk prinsipielt inn for et absolutt kildevern, og begrunnet det blant annet med tilliten til den presseetiske taushetsplikten:

"Like avgjørende for å gjøre kildevernet absolutt er – etter mindretallets oppfatning – det tillitsforhold som må være til stede mellom publikum og presse, og som er en nødvendighet dersom pressen skal fylle sin samfunnsoppgave. Hvis det åpnes for unntak fra taushetsplikten, vil kilden ikke kunne være sikker på om pressemedarbeideren holder det taushetsløftet som er gitt. En full anerkjennelse i lovgivningen av den yrkesetiske norm som gjelder i pressen, vil således være av vesentlig betydning for hele tillitsforholdet mellom publikum og presse."

Etter det departementet kan se, tok verken det samlede utvalget eller mindretallet opp spørsmålet om en generell lovfestet taushetsplikt om kildens identitet. Dette må antas å ha sammenheng med at mandatet var begrenset til "massemedias stilling innen rettspleien".

Likevel, da Justisdepartementet i oppfølgingen gikk imot å innføre et bevisforbud, ble konklusjonen nettopp begrunnet med at en slik regel ville være inkonsekvent ettersom journalister ikke har noen alminnelig taushetsplikt om kildens identitet:

"Uten samtidig innføring av en alminnelig taushetsplikt vil da journalisten etter innføring av vitneforbud i rettergangslovene, i utgangspunktet kunne oppgi navnet til enhver, men ikke til retten. Utvalgets anførsel om at vitneforbud bør innføres fordi det ikke bør være opp til den enkelte pressemedarbeider selv å velge om kildens identitet skal opplyses eller ikke (NOU 1988: 2 s 16), er ut fra dette uten større vekt.

En alminnelig taushetsplikt, med de grensedragningsproblemer og mulige problemer for pressen i forhold til dens kilder det vil reise, er det ikke aktuelt å innføre. Det er heller ikke foreslått av utvalget."

15.2 Departementets vurdering

15.2.1 Innledning

Som nevnt i punkt 2.1, vil et utkast til endringer i kildevernreglene bli sendt på høring separat. Kildevernreglene har et annet virkeområde enn ansvarsreglene og kan derfor uansett ikke inngå i en ny medieansvarslov. Kildevern er dermed ikke direkte et tema for dette høringsnotatet.

Samtidig er det nødvendig å se kildevernet i sammenheng med ansvarsregler og andre særregler for redaktørstyrte journalistiske medier, noe som også understrekes i Stortingets anmodningsvedtak. Dette reiser bl.a. spørsmålet om det prosessrettslige kildevernet bør suppleres, for eksempel med en bestemmelse om taushetsplikt for medarbeidere i mediene eller en anonymitetsrett for kildene.

15.2.2 Vitnefritak, vitneforbud, taushetsplikt eller anonymitetsrett

Gjeldende kildevernregler i straffeprosessloven og tvisteloven er formulert som *unntak fra reglene om vitneplikt* i domstolene. Hovedregelen er at en redaktør eller en journalist kan nekte å avgi forklaring, men retten kan etter en samlet vurdering og på nærmere angitte vilkår likevel pålegge forklaringsplikt, jf. straffeprosessloven. § 125 og tvisteloven § 22-11 og gjennomgangen i punkt 4.13.

Til sammenlikning innebærer et *vitneforbud*, som foreslått av Kildevernutvalget (NOU 1988:2), at retten etter eget initiativ skal avskjære vitnemål om kilders identitet, uavhengig av om journalisten eller redaktøren selv ønsker å vitne. Pliktsubjektet er her domstolene og ikke det enkelte vitnet.

En *taushetsplikt* pålegger visse profesjonsgrupper å unnlate å formidle visse opplysninger til andre – eventuelt også å aktivt hindre spredning av slike opplysninger. Hovedforskjellen i forhold til et vitneforbud vil være at en taushetsplikt legger forpliktelsen på den enkelte medarbeider i pressen, og at den ikke vil være begrenset til forhandlinger for domstolene. En lovbestemt taushetsplikt vil dermed kunne pålegge en journalist å ikke røpe kildens identitet også i andre sammenhenger, for eksempel overfor andre offentlige myndigheter, avhengig av hvordan hjemmelen for forklaringsplikt overfor andre offentlige myndigheter er utformet.

En selvstendig *anonymitetsrett* for kilden kan i teorien ha enda videre implikasjoner fordi den ikke nødvendigvis vil være begrenset til forholdet mellom journalist/redaktør og kilden. Så langt den rekker, vil likevel en taushetsplikt for medarbeidere i mediene for alle praktiske formål innebære en tilsvarende rett til anonymitet for kilden. Det vil derfor neppe ha betydning for oppnåelsen av formålet om en bestemmelse utformes som en plikt- eller rettighetsregel.

En eventuell bestemmelse i medieansvarsloven vil være rettet mot en definert yrkesgruppe (medarbeidere i redaktørstyrte journalistiske massemedier), jf. forslaget til virkeområdet i punkt 18. Departementet antar derfor at det vil være mest naturlig å utforme en eventuell bestemmelse som en yrkesmessig taushetsplikt.

15.2.3 Argumenter for og imot en lovfestet taushetsplikt

Som nevnt i punkt 4.13 gjelder det i dag ingen konkrete regler om anonymitetsvern for medienes kilder utenfor prosesslovgivningen, for eksempel i form av en lovfestet yrkesmessig taushetsplikt for journalister eller redaktører. Det er likevel klart at EMK artikkel 10 innebærer en kildebeskyttelse også utenfor rettsprosesser. I den grad offentlige myndigheter vil kreve innsyn i opplysninger og kilder som journalister er i besittelse av, må inngrepet kunne forsvares etter de nærmere vilkårene i artikkel 10 nr. 2. I en av de mest kjente kildevern-sakene som er behandlet av EMD, Goodwin mot Storbritannia,²⁶¹ uttalte domstolen at beskyttelse av kilder er en grunnleggende forutsetning for pressefrihet og at inngrep i dette vernet krever sterke grunner ("*overriding requirements in the public interest*"). At retten til kildevern gjelder generelt overfor offentlige myndigheter, følger også av en rekke rekommandasjoner og deklarasjoner fra Europarådet.²⁶²

Flere av innvendingene mot en lovfestet taushetsplikt som ble reist i Ot.prp. nr. 55 (1997-98), og fra Medieansvarsutvalgets flertall, synes å være knyttet til at spørsmålet ble drøftet som en omformulering av det prosessrettslige kildevernet. Medieansvarsutvalget tok i

²⁶¹ EMDs dom 27. mars 1996 Goodwin mot Storbritannia (EMD-1990-17488) avsnitt 39.

²⁶² Se f.eks Ministerkomiteens rekommandasjon No R (2000) 7, Appendix principle 3 c.

tillegg utgangspunkt i Redaktørforeningens forslag og så det som et argument mot taushetsplikt at forslaget, slik det var utformet, først og fremst ville passe i et system med et mer absolutt kildevern.

Kulturdepartementet tar i det følgende et annet utgangspunkt. Temaet for drøftelsen er ikke utformingen av det prosessrettslige kildevernet, men om en generell taushetsplikt for medarbeidere i mediene kan fungere som et supplement til kildevernet. Kildevernet og en taushetspliktbestemmelse vil kunne speile og utfylle hverandre, både fordi taushetsplikten vil ha et annet virkeområde enn kildevernet og fordi de prosessrettslige kildevernbestemmelsene kan anses som en situasjonsbestemt presisering av (og delvis unntak fra) en mer generell taushetsplikt.

Etter departementets vurdering kan en taushetsplikt for journalister bidra til å styrke anonymitetsretten, som i mange tilfeller kan være en nødvendig forutsetning for å kunne utøve ytringsfriheten. Ytringsfrihetskommisjonen gikk inn for en lovfesting av en anonymitetsrett, og viste nettopp til at anonymitet kan være nødvendig for å bringe fram opplysninger av allmenn interesse, jf. NOU 1999: 27 pkt. 8.1.4. Kommisjonen kommenterte også mediens rett til taushet om kilders identitet:

"Retten til å holde tilbake faktiske opplysninger vil etter forholdene bli fanget opp av sannhetsbegrunnelsen og demokratibegrunnelsen, jf. her at kildevern og anonymitetsrett kan være nødvendig for å bringe fram opplysninger av allmenn interesse og betydning."

Selv om kommisjonen ikke direkte kommenterte muligheten for å innføre en taushetsplikt for ansatte i mediene, følger det av dette at kommisjonen anså taushet om kilders identitet for å fremme ytringsfrihetens begrunnelser.

Den sentrale begrunnelsen for kildevernet er å fremme en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse. Dette forutsetter tilgang til et mangfold av opplysninger fra ulike aktører. Særlig viktig å få fram i offentligheten er opplysninger som kan få konkrete samfunnsmessige konsekvenser, for eksempel opplysninger som kan snu opinionen i en sak, endre politiske standpunkter/vedtak eller føre til etterforskning, påtale eller andre reaksjoner mot lovbrudd eller annen kritikkverdig adferd. I slike tilfeller vil det gjerne finnes aktører som har tilsvarende sterke interesser i at de aktuelle opplysningene *ikke* blir kjent. Dette kan legge betydelig press på kilden til de aktuelle opplysningene, og i visse tilfeller også medføre fare for liv og helse. Jo større samfunnsmessig betydningen opplysning har, jo større belastning kan det innebære å stå fram med den. I mange tilfeller vil mulighet for anonymitet derfor være en forutsetning for å få viktige opplysninger fram i offentligheten.

At det er kildens behov for anonymitet og samfunnets interesse i å få viktige opplysninger fram i offentligheten som er det sentrale, understrekes blant annet av Kildebeskyttelsesutvalget, jf. pkt. 15.1.2.

Tilsvarende konkluderer en nylig UNESCO-rapport, på bakgrunn av en gjennomgang av utviklingen innenfor rettslige rammeverk for beskyttelse av journalistiske kilder i perioden 2007-2015, med at:

"a model legal source protection framework should:

Recognise the value to the public interest of source confidentiality protection, with its legal foundation in the right to freedom of expression (including press freedom), and to privacy. These protections should also be embedded within a country's constitution and/or national law," ²⁶³

Videre uttaler spesialrapportøren for ytrings- og meningsfrihet følgende i en FN-rapport fra 2015:

"Confidential sources rely on others to invoke the right to confidentiality on their behalf. Historically, States have enabled a professional class of journalists to invoke the right, but the revolution in the media and in information over the past 20 years demands reconsideration of such limitations." ²⁶⁴

Poenget i vår sammenheng er at i og med den prinsipielle begrunnelsen for kildevernet, kan det framstå som et indirekte, og kanskje også lite målrettet, virkemiddel å bare gi redaktører/journalister en ensidig rett til å unnlate å vitne i domstolene.

For det første er virkeområdet begrenset til rettsforhandlinger og etterforskning, mens de aller fleste situasjonene hvor kildens identitet kan bli avslørt ikke er tilsvarende regulert. For eksempel omfatter reglene ikke kontakt med andre myndigheter, herunder pålegg om forklaring eller utlevering av materiale, eller publisering av kildens identitet i det aktuelle mediet. I lys av Norges folkerettslige forpliktelser, vil en journalist likevel kunne påberope seg et kildevern også utenfor rettsprosess, direkte med hjemmel i EMK artikkel 10. Det kan derfor argumenteres for at lovgivningen bør gjenspeile den faktiske rettssituasjonen.

For det andre er det prosessrettslige kildevernet en rett som en journalist eller redaktør formelt sett kan velge å *ikke* benytte seg av. Grunnen til at kildevernreglene i det hele tatt fremmer det overordnede formålet i praksis, er derfor at det presseetiske regelverket pålegger en taushets*plikt*. Hvis det etiske regelverket tvert imot hadde tilsagt at offentliggjøring av identiteten til konfidensielle kilder var normen, ville kildevernet ikke bidra til å fremme åpen informasjonsformidling og meningsdannelse.

Det kan derfor hevdes at taushetsplikten er det sentrale, mens de prosessrettslige kildevernreglene i praksis konsentrerer seg om i hvilken grad det kan gjøres unntak fra denne taushetsplikten på visse rettsområder. På mange måter er den sentrale hovedregelen uten noe direkte grunnlag i lov.

Taushetsplikt om identiteten til konfidensielle kilder er et presseetisk prinsipp som står svært sterkt i bransjen. I seg selv kunne dette tilsa at det ikke er nødvendig med en lovfesting. Flertallet i Medieansvarsutvalget mente også det var et argument mot lovfesting at en lovfestet taushetsplikt vil rekke *kortere* enn den presseetiske, i og med at den nødvendigvis må gjelde med de unntak og begrensninger som følger av kildevernreglene. Til sammenlikning praktiseres den presseetiske taushetsplikten absolutt.

²⁶³ Protecting Journalism Sources in the Digital Age (2017), side 9.

²⁶⁴ A/70/361 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 8. september 2015.

Kulturdepartementet kan ikke se at en lovfesting skulle svekke oppslutningen om, eller tilliten til, den presseetiske taushetsplikten. Tvert imot vil en lovfesting være en anerkjennelse av at prinsippet har en samfunnsmessig/demokratisk begrunnelse og at kildevernet ikke bare er et ensidig "privilegium" for pressen. Dessuten gjør den teknologiske utviklingen på medieområdet at det kommer inn nye aktører uten de publisistiske tradisjonene som dagens norske mediehus er preget av. Dette har vært et generelt utviklingstrekk på mediesektoren de senere årene og var en viktig del av begrunnelsen for forslaget om å lovfeste prinsippene i Redaktørplakaten, jf. mediefridomslova og Ot.prp. nr. 19 (2007-2008). En lovfesting kan etter departementets vurdering bidra til å sikre allmenn oppslutning om taushetsplikten blant alle redaktørstyrte journalistiske massemedier og dessuten sikre at den vil bli ført videre i en periode med raske og omfattende endringer på sektoren.

Endelig kan det nevnes at, med unntak av Danmark, har alle de nordiske landene medielover som inkluderer bestemmelser om taushetsplikt om kildens identitet eller en rett til anonymitet for kilden. I Sverige slår Tryckfrihetsförordningen og Yttrandefrihetsgrundlagen fast en straffesanksjonert taushetsplikt om kildens identitet. Den finske loven om "yttrandefrihet i masskommunikation" inneholder også en bestemmelse om "rätt till anonymitet". Den islandske medieloven fra 2011 inneholder en bestemmelse om taushetsplikt for ansatte i medietjenester der "*the source or author has requested anonymity*". Det vises til gjennomgangen i punkt 5.

Kulturdepartementet mener etter dette at gode grunner kan tale for å innføre en lovfestet taushetsplikt om kildens identitet, i tilfeller hvor anonymitet er avtalt mellom kilden og en representant for mediet.

Kulturdepartementet fremmer likevel ikke noe konkret forslag nå, men ber om høringsinstansenes synspunkter på om en taushetsplikt bør lovfestes.

Departementet viser til at spørsmålet om en generell lovfestet taushetsplikt som kan supplere det prosessrettslige kildevernet ikke blitt konkret utredet og hørt tidligere. Dette i motsetning til de øvrige lovforslagene i dette notatet. Kulturdepartementet legger også til grunn at høringsinstansenes holdning til behovet for en (supplerende) taushetspliktregel kan avhenge av Justisdepartementets forslag til endringer i kildevernreglene.

Med utgangspunkt i høringen vil departementet vurdere grunnlaget for en nærmere utredning og høring av en konkret lovbestemmelse.

15.2.4 Behov for videre utredning

Dersom det er ønskelig å lovfeste en taushetsplikt som kan supplere det prosessrettslige kildevernet, er det en rekke spørsmål som krever nærmere utredning:

- Avgrensningen av en eventuell taushetspliktbestemmelse. Er det naturlig å knytte en taushetsplikt til redaktørstyrte journalistiske medier? I så fall kan dette tilsi at en lovregel bør plasseres inn i en ny medieansvarslov.
- Forholdet mellom en taushetsplikt hjemlet i medieansvarsloven og bevisfritaksreglene i straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11. Medieansvarsloven og

kildevernreglene vil bare ha delvis overlappende virkeområde. En taushetsplikt må dessuten gjelde med de unntak som følger av kildevernreglene i straffeprosessloven og tvisteloven. Det kan her nevnes at alle de nordiske landene som har bestemmelser om taushetsplikt for medarbeidere i mediene samtidig åpner for unntak i forbindelse med rettsforhandlinger.

- Forholdet mellom forslaget til taushetsplikt og reglene om forklaringsplikt overfor andre myndigheter som gjelder etter øvrig lovverk. Flere lover har regler om forklaringsplikt overfor offentlige myndigheter, blant annet konkurranseloven § 24, pristiltaksloven § 6-1, verdipapirhandeloven § 15-3 og markedsføringsloven § 34. En taushetspliktbestemmelse vil slå ulikt ut overfor forklaringsplikten i disse lovene. Hvilken forklaringsplikt som gjelder for journalister og redaktører må også sees i lys av EMK artikkel 10. For å sikre at lovverket reflekterer praksis etter EMK, kan det derfor være behov for å vurdere endringer i de aktuelle særlovene for å avklare forholdet mellom pressens taushetsplikt og den aktuelle forklaringsplikten.
- Under hvilke forutsetninger en taushetsplikt skal inntre. Skal det f.eks. kreves avtale med redaktøren eller andre i mediet, og skal det knyttes noen formkrav til en slik avtale, eller bør det være tilstrekkelig at kilden selv har bedt om å være anonym?
- Hvilke opplysninger som skal omfattes av taushetsplikten. Bør plikten bare omfatte konkrete opplysninger om kildens identitet, skal den i tillegg omfatte redaksjonelt materiale som kan være egnet til å avsløre kildens identitet, eller bør den gjelde enda videre?
- Om overtredelse av taushetsplikten skal straffesanksjoneres. Medieansvarsutvalgets flertall mente det kunne være problematisk i lys av ytringsfriheten å straffesanksjonere et brudd på en slik taushetsplikt, for eksempel i en situasjon hvor en journalist avslører identiteten til en kilde som har gjort seg skyldig i alvorlige forbrytelser.

Kulturdepartementet inviterer høringsinstansene til å komme med synspunkter på disse og eventuelt andre spørsmål som aktualiseres av en lovfestet taushetsplikt om kildens identitet.

Departementet mener at gode grunner taler for å lovfeste en alminnelig taushetsplikt om kildens identitet. I denne omgang foreslår departementet likevel ikke noen konkret lovbestemmelse, bl.a. fordi spørsmålet ikke har blitt konkret utredet og hørt tidligere, og fordi Justisdepartementets forslag til endringer i kildevernreglene kan ha betydning for høringsinstansenes syn på spørsmålet.

Departementet ber om synspunkter på behovet for en lovfestet taushetsplikt, og innspill til de ulike rettslige problemstillingene som en slik bestemmelse reiser.

16 Imøtegåelsesretten

16.1 Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget ble i mandatet ikke bedt om å vurdere imøtegåelsesretten etter straffeloven § 270 tredje ledd, eller den korresponderende retten til beriktigelser i kringkastingsloven § 5-1. Utvalget vurderte heller ikke spørsmålet av eget tiltak.²⁶⁵

16.2 Departementets vurdering

16.2.1 Reglens materielle innhold

Redaktørens forpliktelse til å innta imøtegåelser etter straffeloven § 270 tredje ledd har tradisjonelt blitt sett på som en del av det utvidete strafferettslige redaktøransvaret som gjelder ved utgivelse av trykt skrift. Plikten gjelder bare den periodiske trykte pressen. En tilsvarende plikt for "kringkastingsprogram" følger imidlertid av kringkastingsloven § 5-1.

Departementet viser til at Straffelovkommisjonen gikk inn for å oppheve bestemmelsen om imøtegåelsesrett i tidligere straffelov § 430. Forslaget ble begrunnet med at forpliktelsen må anses som en del av presseetikken.²⁶⁶ Kommisjonen mente en lovfesting av handlingsnormen kunne være berettiget i den forstand at det bør være en viss adgang til å imøtegå faktiske påstander, men at et slikt pålegg er lite egnet til å sanksjoneres med straff. Justisdepartementet gikk imidlertid inn for å videreføre bestemmelsen under henvisning til den tilsvarende bestemmelsen i kringkastingsloven § 5-1.

Justisdepartementet viste likevel til at norske medier i stor grad oppfyller tilsvarende forpliktelser etter Vær Varsom-plakaten, og at departementet derfor ikke *"så bort i fra at en lovbestemmelse på sikt kunne bli overflødig"*.²⁶⁷

Etter departementets vurdering, er det lite som tyder på at straffeloven § 270 tredje ledd eller kringkastingsloven § 5-1 har hatt noen stor betydning i praksis. Departementet er bare kjent med et fåtall rettsavgjørelser hvor krav etter tidligere straffelov § 430 (nå § 270 tredje ledd) har blitt påberopt i private straffesaker, og ingen domfellelser.

Det er således grunn til å anta at den selvreguleringsordningen som eksisterer på området, og som det er vist til ovenfor i punkt 4.14, fungerer godt i praksis. Den som krever faktiske opplysninger beriktiget og som ikke får kravet oppfylt i det aktuelle mediet, vil normalt klage til Pressens Faglige Utvalg, og ikke kreve sine rettigheter håndhevet gjennom domstolene. Dette må også anses å være betydelig mindre ressurskrevende for samfunnet og den enkelte.

²⁶⁵ I forbindelse med drøftelsen av brukergenerert innhold hadde to medlemmer en mindretallsmerknad om at det burde lovfestes en tilsvarende tilsvarsrett for bloggere og ikke-redigerte medier som den som følger av straffeloven § 430 (nå § 270 tredje ledd), jf. NOU 2011:12 punkt 7.4.

²⁶⁶ NOU 2002:4, punkt 10.2.

²⁶⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), punkt 5.13.3.

Etter departementets vurdering, er det også prinsipielt betenkelig å knytte straffansvar til redaktørens vegring mot å publisere en imøtegåelse. Et straffansvar vil være en sterk inngripen i redaktørens redaksjonelle frihet. Det må antas at en slik vegring fra redaktørens side normalt vil være godt forankret, i lys av de presseetiske reglene som gjelder på området og som håndheves strengt av PFU. Det kan også være vanskelig å se for seg hvordan bruk av en straffereaksjon her kan anvendes uten at det kommer i konflikt med ytringsfriheten og det forholdsmessighetskravet som gjelder ved inngrep, jf. EMK artikkel 10 nr. 2.

Departementet mener likevel gode grunner taler for å videreføre selve den lovfastsatte *retten* til imøtegåelser av faktiske opplysninger. Det er flere årsaker til dette:

For det første mener departementet det kan bidra til å anerkjenne imøtegåelsesretten som en grunnleggende og effektiv måte å korrigere feilaktige opplysninger på. Så lenge retten ikke i for stor grad griper inn i redaktørens redaksjonelle frihet, kan en slik lovfesting bidra til å fremme fri flyt av informasjon og samtidig forhindre unødige tvister og prosess, typisk injuriersøksmål.

For det andre, og nært forbundet med det første, kan en lovfestet plikt for redaktøren til å innta imøtegåelser bidra til å bygge opp under en effektiv bransjeregulering og selvdømmeordning. Departementet viser også her til at imøtegåelsesretten er videreført i det forslaget til ny medieansvarslov som Redaktørforeningen la fram for Medieansvarsutvalget.²⁶⁸

For det tredje er Norge gjennom EØS-avtalens AMT-direktiv forpliktet til å gjennomføre en beriktigelsesadgang for fjernsynsprogram, jf. kringkastingsloven § 5-1, jf. ovenfor i punkt 4.8.²⁶⁹ I lys av medieutviklingen er det etter departementets vurdering ikke grunn til å forskjellsbehandle de redaktørstyrte journalistiske mediene på dette området.

På denne bakgrunn går departementet inn for å videreføre handlingsnormen som straffeloven § 270 tredje ledd gir uttrykk for ved å lovfeste en plikt for redaktøren til å innta imøtegåelser av faktiske opplysninger som er publisert på redaksjonell plass i mediet. Imøtegåelsesretten gjelder således ikke ytringer som har blitt publisert i brukergenerert innhold. Faktaopplysninger kan her imøtegå direkte i den løpende debatten. Det primære ansvaret for å håndheve regelverket bør legges på pressen selv gjennom dagens selvdømmeordning. Departementet mener dette samsvarer godt med de Europarådsrekommendasjonene som finnes på området.²⁷⁰ Dersom man ikke får oppreising gjennom PFU, eller av ulike årsaker ikke ønsker å gå den veien, vil man på vanlig måte kunne anlegge et sivilt stadfestelsessøksmål, eventuelt fremme krav om erstatning gjennom et ærekrenkelsessøksmål.

²⁶⁸ Inntatt som vedlegg til NOU 2011:12

²⁶⁹ Direktivet er under revisjon i EU, men Kommisjonen har ikke foreslått endringer i eksisterende regler på dette området. I konsultasjonsprosedyren som Kommisjonen gjennomførte i forkant av at forslag til nytt direktiv ble lagt fram 23. mai 2016, kom det fram at de fleste aktørene støttet opp under reglene og at det ikke var behov for å utvide dem til også å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

²⁷⁰ Ministerkomiteens rekommendasjon Rec(2004)16 "On the right of reply in the new media environment".

16.2.2 Virkeområde, utforming og plassering i lovverket

Departementet mener at det i lys av medieutviklingen ikke lenger er grunnlag for å begrense plikten til den periodiske pressen (jf. straffeloven § 270 tredje ledd) og kringkasting (jf. kringkastingsloven § 5-1). Regelen bør også omfatte redaktørstyrte journalistiske massemedier på elektroniske plattformer. Departementet viser til de overordnede hensynene reguleringen er ment å ivareta, jf. ovenfor i punkt 7.2.

Ovenfor i punkt 8 har departementet gått inn for å flytte straffeloven § 270 andre og fjerde ledd til ny medieansvarslov, og bedt om høringsinstansenes syn på hvorvidt straffeloven § 270 første ledd bør oppheves. Etter departementets vurdering, vil også bestemmelsen i § 270 tredje ledd høre hjemme i en ny medieansvarslov, forutsatt at straffesanksjoneringen av plikten opphører. Ettersom kringkasting også vil være omfattet av medieansvarslovens virkeområde, synes det unødvendig å opprettholde særbestemmelsen i kringkastingsloven § 5-1.

Straffeloven § 270 tredje ledd regulerer i dag både plassering av imøtegåelsen ("*på like iøynefallende sted*") og tidsfrist for å innta imøtegåelsen ("*i første eller annet nummer av bladet*"). Kringkastingsloven § 5-1 inneholder ikke tilsvarende regler, men det følger av forarbeidene²⁷¹ at beriktigelsen "*må tas inn uten unødig opphold, og såvidt mulig på samme måte og tidspunkt, evt. i samme programpost, som de opplysningene som beriktiges*". Slike vilkår er etter departementets vurdering godt begrunnet. For den som føler seg uriktig anklaget i mediene, vil det være av stor betydning å raskt få rettet opp feilene og på en slik måte at de blir fanget opp av den samme publikumsgruppen som mottok den feilaktige informasjonen i første omgang.

Departementet vil i utgangspunktet vike tilbake for å fastsette for bastante krav i loven til hvordan og når en imøtegåelse skal inntas. Dette bør i første rekke være opp til redaktøren selv, i samsvar med presseetiske normer. Departementet viser her til Vær Varsom-plakaten punkt 4.13 hvor det heter at feilaktige opplysninger skal rettes og eventuelt beklages "snarest mulig". Departementet foreslår å ta inn i loven et tilsvarende krav knyttet til tidspunktet for når redaktøren plikter å publisere en imøtegåelse. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene på om det også bør fastsettes nærmere regler om hvordan imøtegåelsen skal utformes og publiseres.

Det bør som i dag ikke være noen terskel for å kunne kreve imøtegåelse. Det skal således ikke foretas noen vurdering av om den som krever imøtegåelse faktisk har fått sine rettmessige interesser krenket. Som etter gjeldende rett, kan redaktøren avvise opplysninger som inneholder verdivurderinger, som etter sitt innhold kan være straffbare, eller som krenker tredjepersons rettigheter. Redaktøren plikter heller ikke å ta inn et innlegg i sin helhet, men kan av plasshensyn begrense det til opplysninger av faktisk karakter.

Etter dagens bestemmelse i straffeloven må krav om imøtegåelse settes fram senest innen ett år etter utgivelse av et trykt skrift. Etter kringkastingsloven § 5-1 er tilsvarende frist tre

²⁷¹ Ot.prp. nr. 77 (1996-97).

måneder fra den dag da programmet ble sendt. I lys av medieutviklingen, hvor muligheten for å fange opp og rette feilaktige opplysninger er en helt annen enn den var tidligere, legger departementet til grunn at tre måneder bør være tilstrekkelig. Ikke bare av hensyn til den som føler seg uriktig anklaget, men også av hensyn til alle andre, vil det være et poeng å få korrigert feilaktig informasjon så snart som mulig etter publisering.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 6 Plikt til å publisere imøtegeåelser av redaksjonelt innhold

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

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

Forslaget vil erstatte straffeloven § 270 tredje ledd og kringkastingsloven § 5-1, som dermed kan oppheves. Departementets forslag til virkeområde for medieansvarsloven viderefører i praksis virkeområdet for mediefridomslova, men i en mer teknologinøytral utforming, jf. nærmere i punkt 18.2 nedenfor. Imøtegeåelsesretten etter straffeloven § 270 gjelder kun anførsler i "blad eller tidsskrift", altså den periodiske, trykte pressen. Departementet legger derfor til grunn at med hensyn til periodiske publikasjoner vil forslaget i praksis dekke de samme mediene som omfattes av dagens regler. Det samme gjelder kringkasting. Den praktiske konsekvensen av å erstatte dagens regler med en ny bestemmelse i medieansvarsloven, er dermed at plikten utvides til å omfatte imøtegeåelser av redaksjonelt innhold som er publisert på redaktørstyrte journalistiske elektroniske plattformer. Se nærmere om konsekvensene av forslaget til virkeområde i punkt 18.2.4.4.

Departementet foreslår å gi en bestemmelse i ny medieansvarslov som pålegger redaktøren en plikt til å innta imøtegeåelser av faktiske opplysninger. Plikten vil ikke være straffesanksjonert.

Forslaget innebærer at straffeloven § 270 tredje ledd og kringkastingsloven § 5-1 kan oppheves.

Del V

17 Samling av særregler i en egen medieansvarslov

17.1 Medieansvarsutvalgets vurdering og høringsinstansenes syn

Medieansvarsutvalget var, som nevnt i punkt 3.8.2, delt i synet på om det bør etableres en egen medieansvarslov. Flertallet gikk ikke inn for en lov og viste i første rekke til at flertallet ikke hadde kommet med forslag til lovbestemmelser som forutsatte eller la grunnlag for etablering av en egen lov.

Flertallet hadde likevel også prinsipielle innvendinger, og viste til at lovgivningen bør legge til rette for den offentlige samtalen, men ikke definere den. Lovgivning som introduserer skiller mellom redigerte og ikke-redigerte medier samsvarer etter flertallets vurdering dårlig med Grunnloven § 100, som ikke bygger på et slikt strukturelt skille. Det sentrale må være hva som blir ytret og ytringens formål, ikke hvilken plattform den blir ytret på, eller hvordan virksomheten som framsetter ytringen er organisert.²⁷² Flertallet mente det ville være problematisk å forsøke å definere mediene gjennom lovgivning, hvor det knyttes sanksjoner og privileger til definisjonene. En lov vil kreve at myndighetene må føre en mer aktiv kontroll med hvem som er å anse som redaktør og at man faktisk har en redaktør. Flertallet mente en slik form for statlig strukturering og inngripen på ytringsfrihetens område vil representere et brudd med den prinsipielle tilbakeholdenheten som har vært utvist på medieområdet. Det vil også være uheldig å koble prinsippet om redaksjonell uavhengighet sammen med bestemmelser om sanksjoner og straff.

Flertallet var videre skeptisk til at det å samle relevante regler i en egen medielov ville bidra til å klargjøre rettssituasjonen, og viste til at bestemmelsene om ansvar har ulikt formål og rekkevidde, og inngår i ulike rettslige kontekster. Flertallet viste til at det ville by på betydelige avgrensingsproblemer å forsøke å samle reglene i én lov, og at det ville være vanskelig å overskue konsekvensene av de løsningene som ble valgt.²⁷³

Mindretallet, som gikk inn for å etablere en egen medieansvarslov, viste til at de redaktørstyrte journalistiske mediene allerede er gjenstand for særregulering i lovverket og at det i dag er enda større grunn enn tidligere til å forankre mediens redaksjonelle frihet og ansvar i en egen særlov. Mindretallet mente en medieansvarslov vil styrke redaktørinstituttet, samtidig som den ikke på noen måte vil virke begrensende på medier som faller utenfor lovens virkeområde.

Med unntak av *LO*, støttet alle høringsinstansene mindretallet. Generelt uttrykker de sentrale høringsinstansene at en medieansvarslov er nødvendig for å styrke redaktørens stilling og pressens uavhengighet i samfunnet. Videre argumenteres det med at det ikke

²⁷² NOU 2011:12, punkt 14.3.

²⁷³ NOU 2011:12, punkt 6.7.7.

må være for komplisert å finne fram til den ansvarlige for en aktuell ytring. Slik *MBL*, og flere andre sentrale høringsinstanser uttrykte det, er det ”... *ingen vektige motargumenter mot å innlemme lov om redaksjonell fridom i en egen medieansvarslov.*”

17.2 Departementets vurdering

17.2.1 Utgangspunkt

I punkt 8 til 16 har Kulturdepartementet foreslått å videreføre gjeldende ansvarsregler på medieområdet, med enkelte justeringer og tilpasninger i reglens innhold. Departementet har også foreslått noen nye bestemmelser.

Når det gjelder virkeområdet for reglene, har departementet gått inn for en oppdatering og klargjøring som innebærer at reglene knyttes til de redaktørstyrte journalistiske mediene, uavhengig av plattform.

I dette punktet drøfter departementet grunnlaget for å samle de ulike særreglene i en ny medieansvarslov. Den nærmere utformingen av lovens virkeområde vurderes i punkt 18.

17.2.2 Grunnlaget for en egen medieansvarslov

Regjeringen har i Jeløyerklæringen slått fast at den vil "*(f)remme en ny lov om medieansvar der kildevernet og redaktøransvaret vurderes.*"

Gjennomgangen i punkt 3 viser at en egen lov, med en samlet framstilling av ansvarssystemet for de redaktørstyrte journalistiske mediene, har vært et uttalt ønske og anbefaling fra en rekke ulike ekspertutvalg de siste 25 årene.

Spørsmålet ble også reist i forbindelse med behandlingen av forslaget til lov om redaksjonell fridom i media. I innstillingen²⁷⁴ merket komiteen seg høringsuttalelsene fra MBL og Norsk Redaktørforening om at lovforslaget "*bør vera første ledd i arbeidet med å få på plass ein breiare medieansvarslov, som også er betre oppdatert andsynes den teknologiske utviklinga, og særleg i høve til elektroniske medium.*"

Den omfattende kritikken i høringen mot konklusjonen fra flertallet i Medieansvarsutvalget, om at det strafferettslige redaktøransvaret bør oppheves og at det ikke er grunnlag for å etablere en medieansvarslov, må forstås med dette som bakgrunn. Gjennom tidligere utredninger og lovprosesser var det skapt en forventning som utvalget ikke svarte på.

Hovedårsaken til at flertallet ikke gikk inn for en egen medieansvarslov, var at flertallet i liten grad gikk inn for å opprettholde særregulering av ansvarsforhold mv i redaktørstyrte journalistiske medier. I de foregående kapitlene har Kulturdepartementet lagt til grunn at det fortsatt er behov for en rekke særregler, inkludert om et strafferettslig redaktøransvar. Departementet har også foreslått nye lovregler knyttet til de redaktørstyrte journalistiske

²⁷⁴ Innst. O. nr. 36 (2007-2008) s. 5.

mediene. Utvalgsflertallets viktigste argument mot en egen medieansvarslov har dermed falt bort.

Spørsmålet som må vurderes er om de overordnede hensynene reguleringen skal ivareta – teknologinøytralitet, klarhet og effektiv håndheving – best kan oppnås gjennom å *samle* disse reglene i en egen lov.

Flertallets prinsipielle innsigelser handlet i første rekke om at det ikke er ønskelig å definere mediene gjennom en lov som det knyttes privilegier og sanksjoner til. Flertallet mente et sikt strukturelt skille mellom de redigerte og de ikke-redigerte mediene vil kunne påvirke ytringsfriheten på en uheldig måte. Departementet viser her til vurderingene i punkt 7.1 om grunnlaget for særbehandling av de redaktørstyrte journalistiske mediene og hvordan dette kan forankres i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Videre vises det til drøftelsene i punkt 8 – 16 hvor departementet legger til grunn at det fortsatt er behov for en rekke særregler som bygger på et slikt strukturelt skille. Så lenge dette skillet opprettholdes i lovgivningen, kan ikke departementet se noen avgjørende prinsipielle argumenter mot at reglene samles i en egen lov.

Flertallet pekte på at lovgivningens bestemmelser som berører medienes virksomhet til dels har ulikt formål og rekkevidde, og inngår i ulike rettslige kontekster. For eksempel må særregelen om identifikasjonsansvar for eier og utgiver av et medium i skadeserstatningsloven § 3-6 tredje ledd leses i lys av øvrige erstatningsrettslige prinsipper. Departementet legger til grunn at alle ansvarsreglene på medieområdet grunnleggende sett har et felles formål, å sikre de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale. Reglene har likevel kommet til på ulike tidspunkt og i ulike rettslige kontekster. Reglene er derfor avgrenset ulikt og anvender ulik begrepsbruk, uten at dette nødvendigvis gjenspeiler vel begrunnede prinsipielle forskjeller mellom medier, distribusjonsteknologier eller rettsområder. Etter departementets vurdering bidrar dette snarere til å tilsløre det nære slektskapet mellom bestemmelsene, både i formål og virkeområde.

En samlet og mer konsistent utformet ansvarslovgivning for de redaktørstyrte journalistiske mediene, som kan tolkes i lys av et klart og uttalt lovformål, vil etter departementets vurdering bidra til å skape større bevissthet rundt reglene og de hensynene de er begrunnet i. Ved å samle reglene i en og samme lov kan man også sikre at senere endringer vil bli vurdert i sammenheng og i lys av lovformålet, som er forankret i Grunnlovens infrastrukturkrav.

Samling av reglene i en egen lov kan også gjøre det enklere for mediebrukerne å håndheve sine rettigheter når ytringsfrihetens grenser overskrides. I en tid hvor publisering av hatefulle ytringer og annet rettsstridig innhold synes å bli en stadig større utfordring, jf. punkt 6, kan et lett tilgjengelig lovverk med et klart system for plassering av ansvar ha betydning for den enkeltes mulighet til å søke oppreisning. Også for mediene vil det representere en fordel at særreglene er samlet i en lov som bygger opp under redaktørrollen, og som klargjør de rettigheter og plikter som følger med denne rollen.

Departementet deler mindretallets vurdering om at det er naturlig å samle reglene om redaksjonell uavhengighet og ansvarsreglene i en og samme lov. På et overordnet nivå har reglene det samme formålet, og bygger opp under de redaktørstyrte journalistiske mediens særlige rolle og funksjon for ytringsfriheten og demokratiet. Redaksjonell uavhengighet fra eier og utgiver vil etter departementets vurdering være en forutsetning for at redaktøren skal kunne påta seg et særskilt ansvar for innholdet i mediet, jf. ovenfor i punkt 9.2.1. Dersom eier eller utgiver kan overstyre redaktøren i spørsmålet om hva som kan publiseres, vil det heller ikke være grunnlag for å legge et skjerpet ansvar på redaktøren. Hvorvidt virkeområdet for loven skal utformes på samme måte som bestemmelsen i mediefridomslova § 2, drøftes nedenfor i punkt 18.

17.2.3 Lovens tittel og formålsbestemmelse

De redaksjonelle mediens demokratiske rolle er knyttet til det Ytringsfrihetskommisjonen kalte "kanalvokterfunksjonen" og karakteriserte som "... *en av de viktigste funksjoner i det offentlige rom*".²⁷⁵ De redaksjonelle mediens redaktører kontrollerer kanaler som har mer eller mindre stor rekkevidde og oppmerksomhet i befolkningen. De påvirker dermed både hvilke nyheter og synspunkter som skal få plass i offentligheten og hvordan disse framstilles og vinkles. I dette ligger også grunnlaget for mediens makt, både når det gjelder dagsordensetting, meningsdannelse og politiske beslutningsprosesser.

Bestemmelser som sikrer de redaktørstyrte journalistiske mediene frihet under ansvar, legger til rette for et sterkt selvdømmesystem, journalistiske normer og prinsipper basert på profesjonalitet og bransjetilhørighet. Dette bygger tillit til mediene som kilder til troverdig informasjon, informerte synspunkter og en faktabasert, balansert diskusjon. Slik tillit er en forutsetning for at mediene skal kunne fylle sin demokratiske rolle som arenaer for politisk debatt og meningsdannelse. Denne rollen er nå under press fra ulike hold, jf. drøftelsen i punkt 6 over. Departementet mener derfor det er viktigere enn noen gang å sikre de institusjonelle forutsetningene for sterke og uavhengige redaktørstyrte journalistiske medier, jf. nærmere ovenfor i punkt 7.1.

Lovforslaget vil som nevnt ovenfor ta utgangspunkt i, og bygge ut, gjeldende mediefridomslov. Loven vil derfor dels inneholde regler som sikrer redaksjonenes uavhengighet overfor eierne og dels regler som plasserer rettslig ansvar for innholdet som er publisert i mediene. Begge typer bestemmelser bygger opp under de redaktørstyrte journalistiske mediens posisjon i infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger. Overordnet sett vil lovens formål derfor være å oppfylle infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Kulturdepartementet mener derfor at lovens formålsbestemmelse bør utformes slik at de to gruppene av lovbestemmelser knyttes uttrykkelig til Grunnlovens infrastrukturkrav.

²⁷⁵ NOU 1999: 27 s. 56.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å gi loven tittelen "*lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier*" (med korttittel *medieansvarsloven*) og følgende formålsbestemmelse:

§ 1 Formål

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

Departementet foreslår å etablere en lov som gir en samlet og enhetlig framstilling av de særlige ansvarsreglene som gjelder for redaktørstyrte journalistiske medier. Departementet foreslår å gi loven en formålsbestemmelse som markerer de redaktørstyrte journalistiske mediens posisjon i infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger.

18 Medieansvarslovens virkeområde, definisjoner mv

18.1 Medieansvarsutvalgets utredning og høringsinstansenes syn

Ettersom flertallet i utvalget ikke foreslo en egen medieansvarslov, jf. punkt 17, gikk det heller ikke inn på hvordan virkeområdet for en slik lov kan utformes.

Mindretallet gikk altså inn for å bygge ut mediefridomslova til en "lov om frihet og ansvar i redaktørstyrte medier", og viste til at det er de samme mediene som bør omfattes av de særlige ansvarsreglene. Virkeområdet i mediefridomslova § 2 kunne således videreføres i den nye loven. Mindretallet viste til at "*mediefridomslova er ment å være teknologinøytral i den forstand at lovgiver har uttalt at den skal omfatte alle journalistiske medier, uansett plattform, når de framstår som profesjonelle journalistiske medier med nyhets- og aktualitetsstoff og debatt*".²⁷⁶

Mindretallet mente et virkemiddel for å avklare tvilstilfeller om medieansvarslovens virkeområde i praksis kunne være å etablere et register der medievirksomheter som ønsket å arbeide under loven selv meldte seg inn:

"Et slikt register kan administreres enten av det offentlige (departement, medietilsyn) eller av presseorganisasjonene. Registreringen er i alle tilfeller frivillig ved at det er medievirksomheten selv som velger om den vil melde seg inn. Det skal ikke skje noen vurdering, verken av kvalitet, kompetanse eller størrelse. Det eneste unntaket er at innmeldinger som helt åpenbart driver med noe annet enn journalistikk, samt klart useriøse innmeldinger avvises".²⁷⁷

Mindretallet fremmet ikke noe konkret forslag om en registreringslikt, men pekte på at en slik ordning kan reise nye avgrensingsproblemer.

Av høringsinstansene som uttalte seg om virkeområdet for en eventuell medieansvarslov, uttrykte blant annet *Norsk Journalistlag* og *Norsk Redaktørforening* støtte til mindretallets forslag om å innlemme ansvarsreglene i mediefridomslova og videreføre gjeldende virkeområde.

Riksadvokaten uttalte seg ikke konkret i spørsmålet om virkeområdet for en ny lov, men var med hensyn til det strafferettslige redaktøransvaret enig med flertallet i at det kunne by på utfordringer å finne en hensiktsmessig ordlyd/avgrensing av ansvaret i loven. Riksadvokaten delte imidlertid ikke flertallets bekymring for at en nærmere avklaring må skje i domstolene, og understreket at dette ikke er uvanlig.

Norsk Journalistlag tok videre til orde for at det bør innføres en registreringsordning, og at ordningen administreres av presseorganisasjonene eller et frittstående organ. Også *Norsk Fagpresses Forening* støttet innføring av en registreringsplikt for ansvarlig redaktør i redaktørstyrte medier.

²⁷⁶ NOU 2011:12 s. 175

²⁷⁷ Ibid.

18.2 Departementets vurdering

18.2.1 Innledning

Kulturdepartementet foreslår ovenfor i punkt 8 - 16 å videreføre en rekke særregler om redaksjonell uavhengighet og straffe- og erstatningsrettslig ansvar på medieområdet. Samtlige særregler er foreslått avgrenset til redaktørstyrte journalistiske medier, uavhengig av distribusjonsteknologi. Forslagene er basert på at det går et prinsipielt og praktisk skille mellom redaktørstyrte og andre medier, jf. drøftelsen i punkt 7.1.

I punkt 17 foreslår departementet å samle de ulike reglene i én ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.

Temaet for dette avsnittet er hvordan begrepet "redaktørstyrte journalistiske medier" nærmere skal defineres, og hvilke konkrete kriterier som bør oppstilles for å avgrense virkeområdet for en ny medieansvarslov.

I tillegg drøfter departementet behovet for en definisjonsbestemmelse, noe som er nært knyttet til spørsmålet om lovens virkeområde, samt enkelte generelle spørsmål knyttet til utformingen av en ny lov.

18.2.2 Mediefridomslova

Som nevnt pekte både mindretallet i utvalget og flere av presseorganisasjonene på at mediefridomslova treffer de mediene som bør omfattes av en ny medieansvarslov, og at loven derfor kan bygges ut til å bli en mer helhetlig medieansvarslov. Det kom ikke fram noe alternativt forslag til virkeområde for en ny lov i høringsrunden. Departementet finner det derfor naturlig å ta utgangspunkt i dette forslaget.

Departementet legger til grunn at kriteriene i mediefridomslova § 2 i hovedsak treffer de mediene som har den demokratiske funksjonen som reglene om redaksjonell uavhengighet og ansvar har til hensikt å bygge opp under, jf. punkt 7.1. For en oversikt over mediefridomslovas virkeområde viser departementet til omtalen i punkt 4.7.3.

Departementet ser likevel flere argumenter som taler *mot* å videreføre virkeområdet i § 2 med gjeldende ordlyd i en ny medieansvarslov:

- Først og fremst er mediefridomslova i dag ikke teknologinøytral. Selv om loven omfatter elektroniske medier, er virkeområdebestemmelsen grunnleggende sett basert på den tradisjonelle sektorinndelingen på mediefeltet. Dette framgår tydelig av at de tradisjonelle mediesektorene, periodiske trykte publikasjoner og kringkasting, er definert i separate punkter (hhv. § 2 første ledd punkt 1 og 2) og med ulike kriterier. Det samme gjelder elektroniske medier (første ledd punkt 3). Dette ivaretar etter departementets vurdering ikke målet om teknologinøytralitet, jf. punkt 7.2.2.
- De elektroniske mediene er dessuten definert utelukkende gjennom en henvisning til, og sammenlikning med, de tradisjonelle mediesektorene. Det framstår etter departementets vurdering som lite framtidsrettet i 2018 å ta utgangspunkt i tradisjonelle analoge medieteknologier for å regulere de digitale mediene. Allerede

i dag oppfatter mange mediehus nett og mobil som de primære kanalene for formidling av redaksjonelt innhold. At disse skal defineres ved at de har *"tilsvarende føremål og funksjon"* som de tradisjonelle analoge mediene, kan derfor allerede i dag framstå som utdatert. Samtidig beskriver Mediemangfoldsutvalget en utvikling kjennetegnet av at mediebruken flyttes over fra tradisjonelle medier til digitale kanaler.²⁷⁸ Selv om trykt presse og kringkasting neppe vil bli utdatert som medieteknologier på kort sikt, er det grunn til å anta at denne utviklingen vil fortsette. Departementet antar derfor at en slik avgrensningsteknikk bare vil framstå som mindre treffende for hvert år som går.

- Det å knytte virkeområdet opp mot bestemte formidlingsteknologier kan nødvendigvis også føre til forskjellsbehandling mellom ellers sammenliknbare tjenester. Departementet viser til at alle medier som i dag benytter kringkastingsteknologi er omfattet av loven, uavhengig av hvilket innhold som formidles. En kringkaster under norsk jurisdiksjon som for eksempel bare tilbyr innkjøpte underholdningsprogrammer uten noen form for egenproduksjon av redaksjonelt stoff vil dermed være omfattet av loven. Til sammenlikning vil periodiske publikasjoner bare omfattes dersom de driver *"journalistisk produksjon og formidling av nyhende, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt"*.
- For elektroniske medier kreves som nevnt at de har *"tilsvarende føremål og funksjon"* som de to øvrige (tradisjonelle) medietypene. Bestemmelsen henviser til både punkt 1 (periodiske trykte publikasjoner) og punkt 2 (kringkasting), og dermed til to ulike sett med kriterier. Det følger likevel av forarbeidene at dette i praksis må forstås som en henvisning til virkeområdet for periodiske trykte publikasjoner i punkt 1. Dette er etter departementets vurdering lovteknisk uheldig.

Kulturdepartementet foreslår derfor at gjeldende § 2 i mediefridomslova ikke legges direkte til grunn som virkeområde for en ny medieansvarslov. Departementet mener likevel at flere av de kriteriene som mediefridomslova § 2 er bygget på kan inngå i en mer teknologinøytral virkeområdebestemmelse, se nedenfor i punkt 18.2.4.

18.2.3 Lovprinsippet på strafferettens område

Medieansvarsloven vil gi anvisning på rettigheter, plikter og ansvarsregler for de redaktørstyrte journalistiske mediene. Særlig fordi redaktøren for de mediene som omfattes av loven skal være underlagt et særskilt strafferettslig ansvar, er det viktig å finne en avgrensning av loven som med rimelig grad av sikkerhet klargjør hvilke medier som er omfattet.

Her kommer også lovprinsippet på strafferettens område inn, og de kravene om klar lovhjemmel som for øvrig følger av våre folkerettslige forpliktelser. Før departementet går inn på den konkrete vurderingen av hvordan lovens virkeområdebestemmelse bør utformes, er det derfor nødvendig å si noe mer om lovprinsippet.

Lovprinsippet på strafferettens område er fastsatt i Grunnloven § 96, og er også inntatt i den nye straffeloven § 14. Kjernen i prinsippet er at straffansvar ikke kan ilegges med

²⁷⁸ NOU 2017:7 punkt 6.4.

mindre det har hjemmel i lov. Av dette følger et krav om at et straffebud må utformes tilstrekkelig klart og presist til at borgerne kan forstå hva som er straffbart og dermed forutberegne sin rettsstilling. Dette bidrar til å trygge rettsikkerheten og er også en forutsetning for at straff skal kunne ha en preventiv effekt.

Kravet til klar lovhjemmel følger også av EMK art 7. I Rt-2009-780 uttalte Høyesterett (dommens avsnitt 21):

"Etter EMDs praksis inneholder artikkel 7 ikke bare et forbud mot tilbakevirkende straffelovgivning, men bestemmelsen stiller også krav om at lovbrudd må være klart definert ved rettsregler som er tilgjengelige for allmennheten, og forbyr at straffebestemmelser blir tolket utvidende eller analogisk til skade for tiltalte [...] I EMDs praksis er det fremholdt at generelle lovbestemmelser ikke alltid kan være like presise, og at det - for at rettsreglene skal kunne tilpasses samfunnsutviklingen - ofte også er nødvendig å benytte formuleringer som i større eller mindre grad er vage, og hvor det vil oppstå grensespørsmål. For at hjemmelskravet etter EMK artikkel 7 skal være oppfylt, må imidlertid beskrivelsen være så klar at det i de fleste tilfeller ikke er tvil om hvorvidt handlingen omfattes av bestemmelsen, se storkammerdom 15. november 1996 i saken *Cantoni mot Frankrike* avsnitt 32."

Lovprinsippets innhold avhenger av karakteren og intensiteten i inngrepet. Høyesterett har lagt til grunn at kravet til klar lovhjemmel for straffansvar ikke minst vil være av betydning i tilfeller hvor straffebudet innebærer en begrensning av ytringsfriheten, jf. Rt-2012-1211 (*Blogger-saken*). Høyesterett fant her at det å ytre seg på en blogg på internett ikke kunne regnes som "Utgivelse af trykt Skrift" og dermed heller ikke var "offentlig" etter den tidligere straffeloven.²⁷⁹ Høyesterett uttalte i avgjørelsen at det ikke var tvil om at uttalelsene på bloggen klart var straffverdige, og at formålsbetraktninger tilsier at ytringer på internett likestilles med dem som framsettes i trykt skrift. Straffbarheten må likevel følge av loven, og i dette tilfelle var kravet til klar lovhjemmel på strafferettens område altså ikke oppfylt, jf. Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7.

Når det gjelder inngrep i ytringsfriheten, vil også lovkravet i EMK artikkel 10 nr. 2, jf. også Grunnloven § 100 andre ledd, tre inn. Det følger av bestemmelsen at inngrep i ytringsfriheten bare kan skje når det oppfyller et av de legitime formål som angis i bestemmelsen, er hjemlet i lov, og er nødvendig og forholdsmessig i et demokratisk samfunn, jf. den nærmere gjennomgangen av artikkel 10 ovenfor i punkt 4.3.2.

I saken *Delfi mot Estland*, nærmere omtalt i punkt 4.12.4, uttalte Domstolen om det nærmere innholdet av lovkravet:

²⁷⁹ Saken dreide seg om en person som på sin blogg hadde oppfordret til drap på polititjenestemenn. Bloggen hadde hatt om lag 70.000 treff og det var daglig ca. 50 personer innom bloggen. Han ble framstilt for varetektsfengsling, siktet for overtredelse av straffeloven (1902) § 140 som forbød "offentlig" oppfordring til og forherligelse av straffbare handlinger. Høyesteretts ankeutvalg kom imidlertid til at han måtte løslates da § 140 ikke fikk anvendelse på forholdet. Etter Høyesteretts avgjørelse, la regjeringen fram en proposisjon for å framskynde vedtakelsen av den nye offentlighets-definisjonen i straffeloven som gjør det klart at også ytringer på internett er offentlige, jf. Prop. 53 L (2012-2013). Lovendringen ble vedtatt 23. mai 2013.

"One of the requirements flowing from the expression "prescribed by law" is foreseeability. Thus, a norm cannot be regarded as a "law" within the meaning of Article 10 § 2 unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct; he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty. Whilst certainty is desirable, it may bring in its train excessive rigidity, and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague, and whose interpretation and application are questions of practice (...).

The level of precision required of domestic legislation – which cannot provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed (...). The Court has found that persons carrying on a professional activity, who are used to having to proceed with a high degree of caution when pursuing their occupation, can on this account be expected to take special care in assessing the risks that such activity entails (...)." (avsnitt 122 og 123)

I den konkrete saken fant EMD at det var forutsigelig nok for Delfi at foretakets ansvar for brukergenerert innhold var regulert av alminnelige sivilrettslige erstatningsregler for utgivere og ikke ehandelslovgivningen.

Departementet utleder av dette at verken lovprinsippet på strafferettens område eller lovkravet som følger av EMK artikkel 10 nr. 2 er til hinder for at det kan brukes skjønnsmessige ord og uttrykk i en bestemmelse som hjemler bruk av straff. Som både Høyesterett og EMD har vist til i sin praksis, kan det være nødvendig at rettsregler, for å kunne tilpasses samfunnsutviklingen, inneholder vage uttrykk hvor grenser kan trekkes opp i praksis, jf. også her Rt-2009-780 (avsnitt 21).

På mediefeltet, hvor tjenestene er i rask endring og utvikling, vil det etter departementets vurdering ikke være mulig å fastsette nøyaktig hvilke elektroniske medier som omfattes av loven og som det strafferettslige redaktøransvaret derfor er knyttet til. Det er heller ikke ønskelig, fordi en rigid avgrensning kan virke hemmende på utviklingen av nye tjenester. Domstolene vil måtte trekke opp de nærmere grensene i konkrete saker, basert på alminnelige tolkningsprinsipper hvor lovformålet og forarbeidene står sentralt. Som understreket av riksadvokaten i sin høringsuttalelse til Medieansvarsutvalgets utredning, er dette heller ikke en uvanlig situasjon.

18.2.4 Forslag til virkeområdebestemmelse

18.2.4.1 Utgangspunkt

Som nevnt over legger departementet til grunn at selv om dagens mediefridomslov i hovedsak synes å treffe den gruppen av medier som bør omfattes av en ny lov, framstår ikke virkeområdebestemmelsen i § 2 som tilstrekkelig teknologinøytral eller framtidsrettet. Også andre argumenter taler for en ny formulering av virkeområdet.

I det følgende drøfter departementet derfor hvilke konkrete kriterier som bør inngå i en mer teknologinøytral virkeområdebestemmelse. Departementet tar utgangspunkt i de ulike avgrensningskriteriene som følger av mediefridomslova § 2, både fordi utvalgsmindretallet og

flere av bransjeorganisasjonene har pekt på denne bestemmelsen og fordi dette er kriterier som i en eller annen form går igjen i de fleste mediepolitiske virkemidlene som er knyttet til redaktørstyrte journalistiske medier. Videre legger departementet vekt på at en virkeområdebestemmelse må ivareta kravene til klarhet og forutberegnelighet som følger av lovprinsippet på strafferettens område, jf. punkt 18.2.3.

18.2.4.2 *Positiv avgrensning*

Departementet foreslår derfor at tre kumulative vilkår må være oppfylt for at et medium skal være omfattet av virkeområdet:

For det første må mediet drive med produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter og/eller samfunnsdebatt.

Kriteriet er basert på at disse mediene er ansett å fylle en særlig demokratisk rolle ved å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig debatt, jf. punkt 7.1. Ved å gi borgerne informasjon om et bredt spekter av aktualiteter, hendelser, politiske spørsmål og samfunnsliv, fremmer nyhets- og aktualitetsmediene åpen diskusjon og informert meningsdannelse. Dette gir individer grunnlag for selvstendig og aktiv deltakelse i demokratiske prosesser som valg og samfunnsliv for øvrig.

Nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må her forstås vidt; det vil omfatte mer enn den brede, allmenne nyhetsformidlingen. Også medier som er rettet inn mot et bestemt tema eller bransje vil oppfylle dette kriteriet. Fag- og ukepressen vil således i utgangspunktet også være omfattet av loven.

Det er heller ingen forutsetning at nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt utgjør hovedinnholdet i mediet. Loven vil derfor også gjelde ukeblad og nettaviser hvor hoveddelen av det redaksjonelle innholdet består av mer underholdningspreget stoff. Underholdning kan ha stor betydning for den enkeltes selvrealisering, og bidrar til offentlig debatt, noe for eksempel den kritikerroste serien *Skam* på NRK er et eksempel på. På den annen side kan kriteriet ikke omfatte medier som bare leilighetsvis driver nyhetsformidling, men der virksomheten har et annet formål. Eksempler på dette kan være enkeltstående nyhetssaker på informasjonssider fra offentlige myndigheter, organisasjoner, foreninger eller private selskaper.

I kravet til "produksjon og formidling" ligger at det må skje en redigering eller bearbeiding av det journalistiske innholdet i mediet. En ren nyhetsaggregator, som utelukkende samler og tilbyr journalistisk materiale produsert av andre, vil dermed ikke være omfattet av loven. Av samme grunn vil heller ikke sosiale medieplattformer være omfattet av lovforslaget.

For det andre må mediet være egnet til å nå ut til allmennheten, noe som også innebærer at mediet må ha en grad av profesjonalitet og drive virksomhet på et nivå som gjør det egnet til dette.

Dette kriteriet er knyttet til at det først og fremst er de åpne, allmenne foraene for informasjonsutveksling og debatt som har potensiale for å fungere som infrastruktur for ytringsfriheten og fellesarenaer for demokratisk meningsdannelse. Private blogger vil av denne grunn normalt ikke være omfattet, selv om det kan tenkes situasjoner hvor en blogg drives på et nivå som grenser mot profesjonell medievirksomhet.

Kriteriet innebærer samtidig ikke et krav om at mediet er ment for å nå *hele* allmennheten, slik som for eksempel de brede dagsavisene og kringkasterne. Også medier rettet mot deler av allmennheten, dvs. spesifiserte målgrupper, vil i utgangspunktet være omfattet, så lenge mediet har et nedslagsfelt utover en lukket krets. Publikasjoner eller nettaviser rettet mot medlemmer av en bestemt organisasjon eller forening kan være omfattet så lenge de har et nedslagsfelt utover medlemsmassen og en ambisjon om å være premissleverandør og deltaker i samfunnsdebatten på sitt felt. Det antas likevel å gå en nedre grense for når kriteriet kan anses å være oppfylt. Man må her se på mediets reelle nedslagsfelt og om dette rommer mer enn en lukket eller privat sfære. Om medier ligger bak en betalingsmur eller ikke, har ingen betydning for oppfyllelse av dette vilkåret.

For det tredje må mediet oppdateres regelmessig, det vil si at det med terminologi knyttet til trykte publikasjoner kan anses som "periodisk".

Vurdert isolert, innebærer kriteriet at loven som utgangspunkt favner om alle medier som ikke utgjør selvstendig avsluttede produksjoner, slik som for eksempel bøker, filmer, brosjyrer o.l. Dette kriteriet gjenspeiler at det først og fremst er den løpende og aktuelle nyhets- og aktualitetsformidlingen man har ansett å ha en særlig demokratisk funksjon. Argumentasjonen har vært at medier som ikke publiseres jevnlig eller periodisk normalt heller ikke på samme måte vil kunne fungere som kilde til aktuelle hendelser og pågående politisk debatt og samfunnsforståelse.

Etter departementets vurdering, er det vanskelig å fastsette noen konkret grense i loven for hva som kreves av regelmessig oppdatering. Til sammenligning inneholder den danske medieansvarsloven et krav om at en skriftlig publikasjon er periodisk dersom den utkommer to ganger i året. Når det gjelder elektroniske medier, vil dette imidlertid være en mer sammensatt vurdering knyttet til frekvensen i publisering av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Elektroniske tidsskrifter som oppdateres med nytt stoff to ganger i året eller oftere, bør sies å oppfylle dette kriteriet.

18.2.4.3 *Negativ avgrensning*

Departementet foreslår i tillegg en negativ avgrensning etter modell av mediefridomslova § 2 andre ledd.

For det første avgrenses det mot medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring.

Kriteriet innebærer en avgrensning mot mer eller mindre "rene" reklamemedier. Det må her gjøres en konkret vurdering av hva som må anses å være mediets "hovedformål".

Loven vil dermed ikke omfatte medier som har som hovedformål å drive reklame, markedsføring eller salg, slik som for eksempel reklamemagasiner, postordrekataloger, nettbutikker og tv-shopkanaler o.l. Kriteriet kan likevel ikke forstås slik at det avgrenser mot kommersielle medier, jf. at de fleste medier opererer både på publikumsmarkedet og reklamemarkedet.

Flere mediehus driver i dag innholdsmarkedsføring i nær tilknytning til vanlig redaksjonelt stoff, noe som i enkelte tilfeller kan gjøre det vanskelig for publikum å skille hva som er reklame og hva som er redaksjonelt innhold. Bruk av denne type annonsering vil ikke føre til

at mediet faller utenfor lovens virkeområde, med mindre det anses å være mediets hovedformål.

Kriteriet omhandler hvilke medier som ikke omfattes av loven. Det rettslige ansvaret for reklameinnholdet i medier som omfattes av loven er et annet spørsmål, jf. her drøftelsen i punkt 10.2.3.

For det andre avgrenses det mot medier som hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.

Hensynene bak lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet taler imot å pålegge organisasjonsblad og andre, som har som formål å være mer eller mindre direkte talerør for sine eiere, å etablere en uavhengig og kritisk redaktørfunksjon. Ytringsfrihetskommisjonen viste i NOU 1999:27 til at det finnes *"tusenvís av foreninger som ónsker 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"*. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte under behandlingen av ny § 100 i Grunnloven at *"en lovfesting av prinsippet om redaksjonell fridom bør gis en utforming – som så langt det er mulig – tar høyde for de hensynene som taler mot en lovregulering"*.

Departementet mener at disse argumentene fortsatt er relevante og legger til grunn at slike medier ikke bør pålegges å utpeke en redaktør som opererer uavhengig av eiernes interesser.

Det kan synes som om tilsvarende unntak ikke har vært knyttet til ansvarsreglene, jf. drøftelsen ovenfor i punkt 4. Med andre ord har man hatt en situasjon hvor det særlige rettslige ansvaret for innholdet ikke har korrespondert med redaktørens redaksjonelle uavhengighet fra eier eller utgiver. Departementet mener dette er uheldig. Dersom redaktøren av et forenings- eller organisasjonsblad ikke har redaksjonell uavhengighet fra eierne, er det etter departementets vurdering heller ikke grunnlag for å pålegge ham et skjerpet ansvar for innholdet i det som publiseres. En redaktør bør ikke pålegges et særlig ansvar for noe som vedkommende ikke har frihet til å bestemme over. Som presseorganisasjonene har påpekt, er det her logisk at frihet og ansvar følger hverandre.

Redaktøren for denne typen medier vil typisk ha en sammensatt posisjon; han kan ha redaksjonell uavhengighet i visse spørsmål, men ikke i andre. Departementet ser likevel betydelige vansker med å utforme en lovgivning hvor redaktøren er omfattet av loven for enkelte deler av innholdet, men ikke av annet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at den negative avgrensingen som i dag gjelder mot medier som hovedsakelig er rettet mot bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap videreføres i en ny medieansvarslov. For at redaktøren skal kunne holdes ansvarlig for innholdet i denne type medier, må derfor de alminnelig kravene til subjektiv skyld være oppfylt.

18.2.4.4 Departementets forslag og konsekvenser av forslaget

På denne bakgrunn foreslår departementet å gi medieansvarsloven følgende virkeområde:

§ 2 Virkeområde

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

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

Kulturdepartementet legger til grunn at forslaget til virkeområdebestemmelse i all hovedsak vil treffe de samme mediene som er omfattet av dagens særlige ansvarsregler mv i redaktørstyrte journalistiske medier.

Samtidig er dagens regler plassert i flere ulike lovverk med ulikt nedslagsfelt og begrepsbruk, og virkeområdet er i enkelte tilfeller begrenset til ulike tradisjonelle formidlingsteknologier (for eksempel "trykt skrift" og "kringkastingssendinger"). Å erstatte disse bestemmelsene med en generell, teknologinøytral særlov, vil derfor nødvendigvis ha enkelte konsekvenser for reglens virkeområde.

Den viktigste praktiske konsekvensen er selvfølgelig at den nye loven, i motsetning til flere av dagens bestemmelser (inkludert straffeloven §§ 269 og 270), vil omfatte elektroniske medier distribuert over for eksempel bredbånd eller mobilnett. Dette gjelder ikke bare den trykte pressens²⁸⁰ og kringkasternes egne plattformer på nettet, men også frittstående elektroniske nyhets- og aktualitetstjenester som ikke er knyttet til de tradisjonelle mediene.

Når det gjelder kringkasting, kan forslaget synes å innebære en innskrenkning av virkeområdet i forhold til regler som omfatter alle kringkastingstjenester uavhengig av innhold og funksjon (for eksempel mediefridomslova § 2, straffeloven § 269 og kringkastingssloven § 5-1). Departementet ser ikke bort fra at det kan tenkes kringkastere som ikke vil omfattes av den nye loven, for eksempel fordi de overhodet ikke driver produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter eller samfunnsdebatt. I og med at begrepet "*nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt*" skal tolkes vidt og det ikke er noe krav at dette innholdet utgjør hovedinnholdet i mediet, legger departementet likevel til grunn at vilkåret ikke vil innebære noen betydelig innskrenkning av virkeområdet i praksis. Dersom spørsmålet likevel skulle oppstå, vil det etter departementets vurdering være tale om kringkastere som ikke har den samfunnsfunksjonen som de særlige ansvarsreglene er ment å underbygge.

Med hensyn til trykte medier legger departementet til grunn at virkeområdet i all hovedsak vil sammenfalle med gjeldende regler. De av dagens bestemmelser som etter ordlyden omfatter all "trykt skrift" kan synes å ha et videre virkeområde, men disse må i flere tilfeller tolkes innskrenkende slik at de i praksis bare omfatter den trykte, periodiske "pressen", inkludert tidsskrifter, fag- og ukepresse. Se her punkt 4.8.3, 4.9 og 4.10.1. Det kan likevel tenkes enkelte periodiske skrifter som ikke vil oppfylle vilkåret om å være rettet mot allmennheten, eller der mediet ikke kan sies å drive produksjon av "*nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt*". Departementet legger til grunn at dette for eksempel

²⁸⁰ Av de 227 dagsavisene som kom ut i 2016, var det 200 som hadde et digitalt opplagstall, jf. *Avisåret 2016*, Sigurd Høst, Høgskulen i Volda 2017.

kan gjelde ukeblader som ikke inneholder redaksjonelt stoff med samfunnsorienterte saker.

Det er ingen av dagens ansvarsregler som eksplisitt avgrenser mot medier hvor hovedformålet er reklame og markedsføring. Dette kunne tyde på at forslaget innskrenker virkeområdet for bestemmelser som foreslås overført til den nye loven. I lys av særreglenes formål og begrunnelse, er det likevel mulig å argumentere for at en slik avgrensning kan innfortolkes også i dag. Slike medier har ikke den særskilte funksjonen knyttet til ytringsfrihet og demokrati som begrunner avvik fra de alminnelige ansvarsreglene for redaktørstyrte journalistiske medier. Departementet kan derfor ikke se at dette innebærer en betydelig innskrenkning av virkeområdet sammenliknet med gjeldende rett

Avgrensningen mot interne foreningsmedier o.l. i andre ledd i utkastet har derimot ikke noen direkte parallell i dagens ansvarsregler og kan derfor som nevnt innebære en innskrenkning av virkeområdet. Redaktører for slike medier vil imidlertid ikke ha tilsvarende uavhengighet som i generelle nyhets- og aktualitetsmedier, og bør derfor heller ikke pålegges et tilsvarende utvidet straffe- eller erstatningsansvar. Her bør uavhengighet og ansvar korrespondere.

18.2.5 Behovet for en registreringsordning

Som nevnt over i punkt 18.2.3 vil det på mediefeltet, hvor tjenestene er i rask endring og utvikling, verken være mulig eller ønskelig å definere nøyaktig hvilke medier som omfattes av loven. I punkt 18.2.4 har departementet derfor gått inn for en virkeområdebestemmelse basert på kriterier som åpner for en viss grad av skjønn. Dette tilrettelegger også for at lovens praktiske nedslagsfelt kan tilpasses utviklingen på medieområdet. Samtidig innebærer forslaget at det i enkelte tilfeller kan by på vanskelige vurderinger å ta stilling til om et medium er omfattet av loven eller ikke. I dette avsnittet vil departementet derfor vurdere om det kan lette håndhevingen av loven for både aktører, publikum og rettsanvenderne å innføre en registreringsordning.

Ytringsfrihetskommisjonen pekte på muligheten for å etablere et redaktørregister.²⁸¹ Også mindretallet i Medieansvarsutvalget vurderte om dette kunne være et formålstjenlig middel for å klargjøre medieansvarslovens virkeområde. Både Sverige, Island og Danmark har registreringsordninger knyttet til de særlige medieansvarsreglene, mens Finland ikke har noen slik løsning, jf. ovenfor i punkt 5.

Formålet med en registreringsordning må være å bidra til å skape større forutsigbarhet om reglenes anvendelsesområde, både for mediene selv og brukerne. Det vil samtidig kunne skape økt bevissthet hos aktørene dersom de må foreta en aktiv handling for å oppnå særlig beskyttelse. En registreringsordning vil måtte innebære at det finnes en enkel prosedyre for melding av virksomheten til et offentlig tilgjengelig register, hvor som et minimum ansvarlig redaktør er angitt. Registrering vil da være en forutsetning for at loven, herunder det strafferettslige redaktøransvaret, skal gjelde.

²⁸¹ NOU 1999:27 s. 187.

Med departementets forslag til teknologinøytral utforming av bestemmelse om virkeområde, er det vanskelig å se for seg noen annen registreringsløsning enn "alle eller ingen". En ordning som kun omfatter registreringsplikt for elektroniske medier, vil etter dette reguleringsalternativet kunne bidra til å underminere prinsippet om teknologinøytralitet. Dersom man i stedet hadde fastholdt dagens bestemmelse i mediefridomslova, kunne det lettere forsvares å la registreringsordningen bygge på en løsning der det bare er de elektroniske mediene som må melde virksomheten for at loven skal gjelde. Dette er ordningen i Danmark hvor andre medier enn periodiske skrifter og kringkasting må melde virksomheten til Pressenævnet for at medieansvarsloven skal få anvendelse. I Sverige gjelder det også en slik frivillig ordning for de elektroniske mediene som ikke er knyttet til de tradisjonelle massemediene, jf. Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) kapittel 1 § 9. Departementet anbefaler imidlertid ikke å videreføre gjeldende § 2, jf. ovenfor.

Departementet ser flere innvendinger mot en registreringsordning. Enten ordningen er tvungen eller frivillig kan det ikke skje noen reell prøving av om mediet fyller lovens vilkår. Dette ville gi ordningen karakter av en godkjennelsesordning, noe som lett vil komme i konflikt med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. En konsekvens er at man da kan få en situasjon hvor mange elektroniske medier registrerer seg "for å være på den sikre siden". Departementet slutter seg her til Medieansvarsutvalgets flertall, som mente en registreringsordning ikke var noen god løsning da det kunne føre til at medieforetak som ikke var profesjonelt kompetente til å forvalte ansvaret registrerte seg for å oppnå friheter og privilegier. Også mindretallet uttrykte tvil om hensiktsmessigheten av en registreringsordning.

Departementet viser også til erfaringene i Sverige hvor man har påvist at en rekke søkemotorer har søkt om og fått utgivningsbevis, som gir beskyttelse etter YGL. Dette har nå skapt problemer opp imot gjennomføringen av EUs nye personvernforordning. En uavhengig kommisjon som nylig har gjennomgått regelverket har derfor foreslått en bestemmelse hvor søkemotorer uttrykkelig unntas fra grunnlovsvern.²⁸²

En frivillig registreringsordning kan dessuten føre til forskjellsbehandling av ellers like medier. Konsekvensen av å ikke være registrert, vil blant annet være at det strafferettslige redaktøransvaret ikke får anvendelse. Dette vil være uheldig for brukerne og det formålet loven er satt til å ivareta. En tvungen ordning vil heller ikke gi noen garanti for at et medium faktisk registrerer seg, i og med at det ikke vil være aktuelt å sanksjonere brudd på en registreringsplikt.

Samlet sett er det på denne bakgrunn departementets vurdering at det ikke bør innføres noen registreringsordning i medieansvarsloven. Departementet ber likevel om bransjens synspunkter på spørsmålet. Under alle omstendigheter mener departementet at en eventuell registreringsordning bør administreres av bransjen selv og ikke av offentlige myndigheter.

²⁸² SOU 2016:17 punkt 14.1.5 og 14.2.

18.2.6 Definisjoner

Departementet har vurdert behovet for å gi en egen definisjonsbestemmelse i loven.

Departementet har tidligere foreslått at begrepet "redaktør" defineres i loven, jf. ovenfor i punkt 8.2.1.1. Det samme gjelder hva som skal forstås med "utgiver", jf. punkt 12.2.3.

Når det gjelder de ulike kriteriene som inngår i utkastet til virkeområdebestemmelse, jf. lovforslaget § 2, vil departementet ikke gå inn for å definere disse nærmere i lovteksten. Departementet viser til at det kan bero på en sammensatt helhetsvurdering å ta stilling til om særlig et elektronisk medium er omfattet av loven. På et felt som er i så rask endring og utvikling som medieområdet, kan en for rigid avgrensning fort bli utdatert og muligens også virke hemmende på utviklingen av nye tjenester. Loven bør derfor legge til rette for en viss fleksibilitet i tolkningen av de ulike avgrensningskriteriene.

Det sentrale skillet i lovutkastet går mellom redaksjonelt og brukergenerert innhold. Særreglene om redaktørens ansvar gjelder kun det redaksjonelle innholdet, jf. lovforslaget §§ 10 og 11. Redaktørens øvrige plikter avhenger også av om innholdet er redaksjonelt eller brukerskapt. Blant annet er plikten til å innta imøtegåelser knyttet til faktiske opplysninger som er framsatt på redaksjonell plass, jf. lovforslaget § 6. Loven pålegger også redaktøren visse plikter knyttet til det brukergenererte innholdet, jf. lovforslaget § 7, og det er foreslått en betinget ansvarsfrihetsregel for brukergenerert innhold i § 14.

Departementet ser at det særlig kan være risikabelt å forsøke å definere brukergenerert innhold i lov. Begrepet kan ha ulik betydning i ulike kontekster. Man må også ta høyde for at forståelsen av hva som er brukergenerert innhold vil endre seg i takt med medieutviklingen. Departementet foreslår likevel, under noe tvil, at "redaksjonelt innhold" og "brukergenerert innhold" defineres i loven, men ber særlig om innspill på dette punktet.

"Redaksjonelt innhold" vil være ytringer som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Det vil omfatte innhold som er produsert av ansatte eller frilansere, som redaktøren har mulighet til å rettlede eller gi instruks, men det kan også gjelde innkjøpt programmateriale eller stoff delt mellom medier. Redaksjonelt stoff innbefatter også kronikker, leserinnlegg og øvrig kommentarstoff publisert etter uttrykkelig eller innforstått avtale med redaktøren eller hans stedfortreder. Forutsatt at publiseringen skjer under "redaktørens ledelse og kontroll", vil begrepet også inkludere innhold publisert på andre plattformer, inkludert for eksempel Facebook eller YouTube, som i så fall må kunne sammenliknes med andre distribusjonskanaler som kringkastingsnett eller fysisk distribusjon på papir. Reklame og annonser er ikke omfattet av definisjonen av redaksjonelt innhold. For dette innholdet vil redaktøren derfor ikke ha noe skjerpet straff- eller erstatningsansvar, jf. ovenfor i punkt 10.2.3.4. Dette bør komme eksplisitt til uttrykk i definisjonen.

Departementet legger til grunn at "brukergenerert innhold" i loven bør forstås som ytringer i et elektronisk medium som en mediebruker publiserer, utenfor redaktørens ledelse og kontroll. Det som kjennetegner denne type innhold er nettopp at det produseres utenfor de profesjonelle rammene, normene og rutinene som redaksjonelt innhold skapes og forvaltes under. Grensen mellom brukerskapt og redaksjonelt innhold kan likevel være

flytende. Dersom for eksempel et brukergenerert innlegg løftes fram på redaksjonell plass, hviler dette på en redaksjonell beslutning og innholdet kan ikke lenger anses som brukergenerert i relasjon til de særlige ansvarsreglene. På den annen side vil ikke en lenke til en blogg/bbrukergenerert innhold i seg selv gjøre at innholdet bak lenken automatisk regnes som redaksjonelt innhold. Det må her gjøres en konkret vurdering, der det sentrale vil være i hvilken grad det er tatt redaksjonelle beslutninger som tilsier at innholdet bør regnes som underlagt "redaktørens ledelse og kontroll".

Også journalister i mediet og andre personer tilknyttet mediet kan publisere innhold i mediets brukerfora, for eksempel ved deltakelse i nettdebatter. Dersom dette kan sies å være gjort på vegne av mediet, under "redaktørens ledelse og kontroll", jf. lovforslaget § 3, må ytringene defineres som "redaksjonelt innhold". Redaktøren vil imidlertid ikke bli ansvarlig etter de særlige ansvarsreglene foreslått i §§ 10 og 11 dersom en journalist i mediet har publisert rettsstridig innhold i kommentarfelt eller lignende i egenskap av å være privatperson.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

§ 3 Definisjoner

I denne lov forstås med

- a) redaktør: fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette.*
- b) utgiver: fysisk eller juridisk person som har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet.*
- c) redaksjonelt innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Reklame og markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.*
- d) brukergenerert innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som en mediebruker har publisert i et elektronisk medium, utenfor redaktørens ledelse og kontroll.*

18.2.7 Hovedregel om plassering av rettslig ansvar

Et overordnet hensyn som ligger til grunn for forslaget om en ny medieansvarslov er å fjerne rettslig usikkerhet og tydeliggjøre hvilke regler som gjelder ved å lage et mer enhetlig rettslig system for plassering av straffe- og erstatningsansvar for innhold i de redaktørstyrte journalistiske mediene, jf. punkt 7.2.3. Dette tilsier etter departementets vurdering at også den formelle og praktiske hovedregelen om ansvar fastsettes uttrykkelig i loven. Enhver som ytrer seg gjennom mediene eller medvirker til publisering av ytringen er ansvarlig for innholdet etter lovgivningens alminnelige regler. Dette gjelder både redaksjonelt og brukergenerert innhold. Selv om dette kan synes som en opplagt konstatering av gjeldende rett, vil en slik eksplisitt lovregel etter departementets vurdering ha klare fordeler:

For det første vil loven få bedre fram at det strafferettslige redaktøransvaret er et sekundært ansvarsgrunnlag, noe det kan synes som om det har vært en del misforståelser rundt, jf. punkt 4.8.1 og 10.2.1.1. Normalt vil redaktøren kunne holdes ansvarlig direkte etter straffelovens ulike straffebud, enten som hovedmann eller medvirker, jf. at redaktøren er definert som den som "treffer avgjørelse om innholdet", jf. lovutkastet § 3. Det er kun i de tilfeller han ikke har hatt faktisk kunnskap om publiseringen at det er nødvendig å ty til det særlige redaktøransvaret. Det samme gjelder med hensyn til det skjerpede erstatningsansvaret for privatlivskrenkelser og ærekrenkelser, jf. lovforslaget § 11.

For det andre er det behov for å tydeliggjøre at hovedregelen om at enhver er ansvarlig for egne ytringer gjelder uavhengig av om det publiserte innholdet er redaksjonelt eller brukergenerert. *Unntakene* fra det naturlige ansvarssystemet er derimot knyttet til redaksjonelt innhold, og ikke brukergenerert innhold. Det foreslås likevel en særregel om betinget ansvarsfrihet for brukergenerert innhold, se lovforslaget § 14.

Departementet foreslår derfor å ta inn i loven en overordnet hovedregel om ansvar som henviser til lovgivningens alminnelige regler. Uttrykket "lovgivningens alminnelige regler" i lovforslaget refererer både til regler om straffansvar og erstatningsansvar. Regler om straffansvar for ytringer følger først og fremst av straffeloven, men også spesiallovgivningen kan være aktuell, slik som åndsverkloven § 54. Når det gjelder erstatningsansvar, er de mest aktuelle ansvarsgrunnlagene skadeserstatningsloven §§ 3-6 og 3-6 a om henholdsvis privatlivskrenkelser og ærekrenkelser som også hjemler krav på oppreisning (erstatning for ikke-økonomisk tap). Som redegjort for i punkt 4.5.1, kan imidlertid erstatningsansvar også oppstå på et ulovfestet uaktsomhetsgrunnlag, for eksempel ved publisering av hatefulle ytringer etter straffeloven § 185 eller ved brudd på reglene om taushetsplikt i §§ 209 og 210. Åndsverkloven inneholder også regler om erstatning og oppreisning for opphavsrettsinngrep, jf. § 55.

Også i den danske, finske og islandske medieansvarslovgivningen finner man bestemmelser som henviser til lovgivningens alminnelige regler, før de ulike modifikasjonene og begrensningene beskrives etter forskjellige modeller.²⁸³ Den svenske loven bygger imidlertid på en eneansvarsmodell, som fraviker det naturlige ansvarssystemet. Særlig den svenske og den danske lovgivningen følger et mer kasuistisk system hvor det utpekes i detalj hvilke(n) aktør(er) som kan holdes ansvarlig i det enkelte tilfelle. Departementet legger ikke opp til en slik lovstruktur. Den teknologiske utviklingen går raskt, og medieinnhold blir presentert i stadig nye formater hvor ulike ansvarssubjekter kan være involvert. For å ikke risikere at lovgivningen blir utdatert om noen år, bør ikke loven inneholde særbestemmelser for konkrete aktører, medietyper eller distribusjonsteknologier i større grad enn det som er nødvendig.

På denne bakgrunn foreslår departementet følgende bestemmelse i medieansvarsloven:

²⁸³ Se kap 5. Finland: Lag om yttrandefrihet i masskommunikation § 12 (straffansvar) og § 14 (erstatningsansvar), Island: Lög om fjölmidlande art 50 og 51, Danmark: Medieansvarsloven §§ 10, 14, 17, 18 og 20.

§ 9 Hovedregel om straffe- og erstatningsansvar

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

Bestemmelsen har ingen parallell i dagens lovverk og tilsier ingen andre lovendringer.

18.2.8 Lovens struktur

Departementet foreslår å dele loven inn i fire kapitler. Formål, definisjoner og virkeområde plasseres i kapittel 1 *Innledende bestemmelser*. Det vises til drøftelsene i punkt 17.2.3 og 18.2.6.

Departementet foreslår at redaktørens og utgiverens plikter samles i kapittel 2 *Plikter ved publisering i redaktørstyrte journalistiske medier*. Det er naturlig at selve redaktørplikten, ovenfor i punkt 8.2.1, kommer først. Øvrige plikter som naturlig inngår i dette kapitlet vil være redaktørens plikt til å publisere navnet på redaktør samt å gi nødvendig kontaktinformasjon, jf. punkt 8.2.2, redaktørens plikt til å innta imøtegåelser av faktiske opplysninger, jf. punkt 16, samt redaktørens plikter knyttet til utbud av brukergenerert innhold, jf. punkt 14. Dersom det senere blir aktuelt å gi en bestemmelse om taushetsplikt for redaktøren og andre medarbeidere, jf. punkt 15, vil den også naturlig høre hjemme i dette kapitlet.

Reglene om redaksjonell uavhengighet foreslås plassert i et kapittel 3 *Redaksjonell uavhengighet*, jf. gjennomgangen ovenfor i punkt 9.

I kapittel 4 *Rettslig ansvar for innholdet* foreslår departementet å samle alle særregler som omhandler spørsmålet om straffansvar og erstatningsansvar for rettsstridige ytringer i redaktørstyrte journalistiske medier. Hovedregelen om rettslig ansvar, som både gjelder redaksjonelt og brukergenerert innhold, foreslås inntatt som § 9, jf. ovenfor i punkt 18.2.7.

Unntakene fra denne hovedregelen vil deretter følge suksessivt; en særregel om strafferettslig redaktøransvar, jf. ovenfor i punkt 10, en særregel om redaktørens erstatningsansvar, jf. ovenfor i punkt 11, en særregel om eier og utgivers identifikasjonsansvar, jf. ovenfor i punkt 12, en særregel om ansvarsfrihet for mediernes tekniske medvirkere, jf. ovenfor i punkt 13 og en særregel om betinget ansvarsfritak for brukergenerert innhold, jf. ovenfor i punkt 14.

Departementet foreslår å gi loven en plattformnøytral avgrensning basert på kriterier knyttet til mediets formål og funksjon. Loven vil etter dette gjelde redaktørstyrte journalistiske medier på alle plattformer.

Departementet går ikke inn for å fastsette en plikt om registrering for medier som omfattes av loven, men ber særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

Departementet foreslår å gi en definisjonsbestemmelse med sentrale begreper i loven, samt en hovedregel om rettslig ansvar som gjelder både ved publisering av redaksjonelt og brukergenerert innhold i redaktørstyrte medier.

19 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i høringsnotatet antas ikke å medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige.

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

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

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

20 Lovforslag

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

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

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

§ 2 Virkeområde

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

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

§ 3 Definisjoner

I denne lov forstås med

- a) redaktør: fysisk person som treffer avgjørelse om innholdet i mediet eller om del av dette.
- b) utgiver: fysisk eller juridisk person som har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet.
- c) redaksjonelt innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Reklame og markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.
- d) brukergenerert innhold: ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som en mediebruker har publisert i et elektronisk medium, utenfor redaktørens ledelse og kontroll.

Kapittel 2 Plikter ved publisering i redaktørstyrte journalistiske medier

§ 4 Plikt til å utpeke redaktør

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

§ 5 Opplysningsplikt

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

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

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten.

§ 6 Plikt til å publisere imøtegeåelser av redaksjonelt innhold

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

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

§ 7 Plikter knyttet til brukergenerert innhold

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

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

Kapittel 3 Redaksjonell uavhengighet

§ 8 Redaksjonell uavhengighet

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

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

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

Kapittel 4 Rettslig ansvar for innholdet

§ 9 Hovedregel om straffe- og erstatningsansvar

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

§ 10 Redaktørens særlige straffansvar for redaksjonelt innhold

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

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

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

Medvirkning straffes ikke.

§ 11 Redaktørens særlige erstatningsansvar for redaksjonelt innhold

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

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

§ 12 Eier eller utgivers erstatningsansvar

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

§ 13 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for mediens tekniske medvirkere

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

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

§ 14 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for brukergenerert innhold

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

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

Kapittel 6 Ikrafttredelse

§ 15 Ikrafttredelse

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

20.2 Tilpasning av annen lovgivning

I

Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media oppheves.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff, gjøres følgende endringer:

§ 269 og § 270 oppheves. (Merk: Departementet ber likevel om innspill fra høringsinstansene om behovet for å opprettholde § 270 første ledd.)

§ 267 andre ledd oppheves. § 267 tredje ledd blir nytt andre ledd.

III

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

§ 3-6 skal lyde:

§ 3-6 (erstatning for krenking av privatlivets fred)

Den som *uaktsomt* har krenket privatlivets fred, *skal yte* erstatning for den lidte skade og slik erstatning for tap i fremtidig erverv som retten under hensyn til den utviste skyld og forholdene ellers finner rimelig. Han kan også pålegges å betale slik erstatning (oppreisning) for skade av ikke-økonomisk art som retten finner rimelig. I dom som går ut på straff, kan retten pålegge domfelte å betale til fornærmede et beløp til kunngjøring av dommen.

For den som har deltatt ved teknisk medvirkning og distribusjon i et redaktørstyrt journalistisk medium, og for eier og utgiver av slikt medium, gjelder særlige regler, jf. lov [dato og nr.] om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier.

§ 3-6 a tredje ledd skal lyde:

§ 3-6 andre ledd gjelder tilsvarende.

IV

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester gjøres følgende endringer:

§ 5-1 og § 6-2 første ledd oppheves.