Norsk Redaktørforening

Styremøte 2018-11-04 Oslo

AJ

**Sak 2018-47: Høringsuttalelser**

Siden styremøtet 21. september 2018 har sekretariatet vært engasjert i fire høringssaker:

1. Ny [medieansvarslov](https://www.nored.no/content/download/16362/156670/version/1/file/2018-10-01%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20NR%20-%20Medieansvarslov%20-%20endelig%20versjon.pdf) – høringsfrist 2018-10-01 (etter styrebehandling 2018-09-21)
2. [Straffebud for krenkende bilder](https://www.nored.no/content/download/16436/157167/version/1/file/2018-10-22%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20NR%20NJ%20NP%20-%20nytt%20straffebud%20om%20krenkende%20bilder%20-%20endelig.docx) 2018-10-22
3. Nytt register over reelle rettighetshavere – Stortinget ([finanskomiteen](https://www.nored.no/content/download/16437/157172/version/1/file/2018-10-16%20-%20Skriftleg%20innspill%20fra%20NP%20NJ%20og%20NR%20til%20%20Prop%20109%20L%20reelle%20rettighetshavere%20-%20FIN.docx) og [næringskomiteen](https://www.nored.no/content/download/16438/157177/version/1/file/2018-10-16%20-%20Skriftleg%20innspill%20til%20n%C3%A6ringskomiteen%20fra%20NP%20NJ%20og%20NR%20til%20%20Prop%20109%20L%20reelle%20rettighetshavere.docx)) 2018-10-16 ([opptak fra den muntlige høringen i finanskomiteen](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2018/H264-full/Hoeringssal1/10/16/Hoeringssal1-20181016-091034.mp4&msid=266&dateid=10004215))
4. [Endringer i sameloven og offentleglova](https://www.nored.no/content/download/16421/157064/version/1/file/2018-10-25%20-%20Notat%20fra%20NR%20til%20kommunal-%20og%20forvaltningskomiteen..docx) – Stortinget 2018-10-25

([opptak fra høringen – NRs innlegg starter på ca 55 minutter](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2018/H264-full/Hoeringssal2/10/25/Hoeringssal2-20181025-101156.mp4&msid=184&dateid=10004211))

 5) [Forslaget til statsbudsjett (kun muntlig)](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2018/H264-full/Hoeringssal1/10/22/Hoeringssal1-20181022-085549.mp4&msid=251&dateid=10004230) – familie- og kulturkomiteen – 2018-10-22

I opplistingen over er det lenket til henholdsvis endelige høringsuttalelser og skriftlige innspill til komiteene, samt til videoopptak av muntlige innlegg til komiteene. Høringsuttalelsene, og de skriftlige innspillene til de ulike komiteene er dessuten vedlagt.

Sekretariatet har for øyeblikket følgende saker til eventuell høringsuttalelse:

1. [Nytt register over reelle rettighetshavere](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004002) (forskjøvet frist i finanskomiteen) og muntlig

 høringsrunde i Stortinget 2018-12-13

1. [Nye kildevernregler](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-reglene-om-kildevern-i-straffeprosessloven-og-tvisteloven/id2611678/) – frist 2019-02-01
2. [Ny fjellov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-201811-ny-fjellov/id2608828/) – frist 2019-02-28

Til de nye sakene, så er altså sak 6) strengt tatt en forlengelse av vårt engasjement i forbindelse med statsbudsjettet. På det tidspunktet budsjetthøringene ble gjennomført var det ikke planlagt en egen høring i finanskomiteen om lovforslaget. Det skjedde først etter finanshøringen og var trolig utløst at det sterke engasjementet blant andre NR viste. Når det gjelder sak 7) så må den sees i sammenheng med forslaget til ny medieansvarslov. Forslaget til ny fjellov er interessant fordi det blant annet omhandler graden av innsyn i fjellstyrenes virksomhet.

Forslag til vedtak:

Høringssakene 1-5 tas til etterretning. Sekretariatet får fullmakt til å arbeide videre opp mot Stortinget i sak 6). I sitt møte 5. desember tar styret nærmere stilling til den videre behandlingen av høringssakene 7) og 8).

 Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Tlf 22405050 – post@nored.no – www.nored.no

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep

0030 Oslo

postmottak@kud.dep.no

Deres ref: 18/2954-1

**Høring – Forslag til lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte**

 **journalistiske medier**

Vi viser til høringsbrev av 9. mai og senere melding om utsatt høringsfrist til 1. oktober.

**1. Innledning**

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 730 medlemmer.

Vi er svært fornøyd med at regjeringen nå legger frem et forslag til egen medieansvarslov. Norsk Redaktørforening har, som departementet vil være vel kjent med, i mange år etterlyst et slikt lovarbeid. Reglene på området har vært fragmentariske, til dels vanskelig tilgjengelige og til dels utdaterte.

 Vi kommer først med noen mer overordnede betraktninger, før vi kommenterer lovforslaget paragraf for paragraf og til slutt enkelte tilhørende spørsmål hvor departementet spesielt har bedt om innspill.

**2. Noen overordnede betraktninger**

Norsk Redaktørforening har som overordnet mål å jobbe for informasjonsfrihet, ytringsfrihet og for at den enkelte redaktør skal ha best mulig rammevilkår for å kunne ta frie og selvstendige redaksjonelle valg. Redaktørens suverene rett til selv å bestemme hva som skal publiseres og hva som ikke skal publiseres, må naturlig følges av et ansvar. For at de redaktørstyrte mediene skal ha tydelige og forutsigbare rammer for sin publisistiske virksomhet, er det viktig hvordan de juridiske reglene på området utformes. Derfor er det pågående lovarbeidet viktig.

Et grunnleggende prinsipp for ansvarsbestemmelsene på medieområdet er at ansvar og frihet bør følge hverandre og balanseres. Frihet uten ansvar gir anarki. Ansvar uten frihet er tyranni. Derfor mener vi også det er logisk at Lov om redaksjonell fridom i media inkorporeres i en ny medieansvarslov, og at definisjoner og virkeområde blir gjort identiske for de to elementene i lovgivningen.

Etter NRs syn bør et sentralt mål for det pågående lovgivningsarbeidet være å styrke redaktør-instituttet[[1]](#footnote-1); en tydeliggjøring av de redaktørstyrte medienes rolle og det både lovpålagte og selvpålagte ansvaret som følger med det å forplikte seg på Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Av disse grunner mener vi det er naturlig å se redaktøransvaret i tilknytning til kildevernet og også innføre et eneansvar for redaktøren. Vi ser at vi så langt ikke når frem med det siste, samt at en styrking av kjernen kildevernet vil være avhengig av hva som blir konklusjonen på arbeidet med endringer i straffeprosessloven og tvisteloven. Eneansvar kommenterer vi nærmere under punkt 12 og kildevern og taushetsplikt under punkt 17.

 **3. Til § 1 – Formål**

Vi mener utkastet til formålsparagraf er godt. Det innebærer en operasjonalisering av Grunnlovens § 100. Ved å ta inn kjernen i det såkalte infrastrukturkravet fra paragrafens sjette ledd, får loven en formulering som viser at man tar Grunnloven på alvor, samtidig som det etableres en viktig referanse og henvisning når andre deler av loven skal tolkes og forstås.

**4. Til § 2 – Virkeområde**

Vi støtter innretningen på utkastet til regulering av lovens virkeområde. Det er fornuftig at utkastet tar utgangspunkt i virkeområdebestemmelsen i lov om redaksjonell fridom i media. Samtidig er vi enig med departementet i at bestemmelsen, slik den er formulert i mediefridoms-lova, ikke er spesielt framtidsrettet. Vi viser til følgende formulering i høringsutkastet:

*«…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.»*

Samtidig er vi opptatt av at virkeområdet for en lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar ikke blir for snevert. Departementet skriver om dette i høringsnotatet blant annet:

*«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.»*

I og med at mediefridomsloven nå foreslås inkorporert i den nye medieansvarsloven, så vil virkeområdet for uavhengighet og ansvar følges ad. Det mener vi er naturlig og viktig. Ansvar og fullmakter må samsvare dersom det særlige redaktøransvaret skal virke etter sin hensikt. Samtidig er vi opptatt av at virkeområde ikke må bli snevrere enn at de medier som i dag omfattes av mediefridomsloven også vil omfattes av den nye loven. Det gjelder særlig på fagpresseområdet.

Departementet skriver for øvrig i sitt høringsnotat, punkt 9.2.1, side 123:

*«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.»*

Fra NRs side har vi ikke registrert spesielle problemer med praktiseringen av *de materielle bestemmelsene* i mediefridomslova, og ser heller ikke behovet for å gjøre endringer i de reglene om redaktørens rolle og uavhengighet. Når det gjelder bestemmelsens virkeområde er vi imidlertid kjent med at det ved flere anledninger har vært reist diskusjoner rundt fagpublikasjoners forhold til loven, også i tilfeller hvor det etter vårt syn burde være åpenbart at vedkommende publikasjon måtte være omfattet.

Det aktualiserer et behov for å konkretisere lovteksten, slik at man ikke må ty til forarbeidene for å slå fast at seriøse fagmedier, forpliktet på Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten, er omfattet av loven. Samtidig mener vi det siste, negativt avgrensende leddet i virkeområde-bestemmelsen kan kuttes. En formulering som «…hovedsakelig er rettet mot medlemmer eller tilsatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap» har i stor grad bidratt til forvirringen knyttet til hvem som er omfattet av loven og hvem som ikke er det.

Vi mener det også bør fremgå at man ikke nødvendigvis må drive med *både* produksjon og distribusjon av journalistikk. Vi har for eksempel en rekke produksjonsselskaper innen film og tv som åpenbart driver journalistisk produksjon og hvor redaktørene vil kvalifisere til medlemskap i Norsk Redaktørforening, men som ikke driver med «distribusjon».

Konkret til lovteksten vil vi komme med følgende innspill:

* Med utgangspunkt i den foreslått lovteksten mener vi ordet «og» i utgangspunktet bør byttes ut med «eller» mellom «aktualitetsstoff» og «samfunnsdebatt», slik:

*«Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon* ***eller*** *formidling av redaksjonelt stoff av aktuell eller allmenn interesse, nyheter, aktualitetsstoff* ***eller*** *samfunnsdebatt. Loven gjelder ikke for medier som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring.»*

Etter vårt syn blir det feil å stille krav om at man både må formidle nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt for å omfattes av loven. Rene nyhetstjenester vil da falle utenfor. Det samme vil gjelde rene debattfora. Vi mener også at en slik formulering vil favne fagpressen, ved at det gis en mer generell beskrivelse av innholdskriteriet, samtidig som man kutter ut den avgrensende siste del av andre setning.

* Et alternativ til dette er å omformulere første setning slik:

*«Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av aktuell eller allmenn interesse.»*

En slik formulering vil gjøre at man slipper å måtte spesifisere formatet (nyheter, aktualitet, debatt osv). Det kan jo også tenkes at det er andre formater eller formidlingsformer som ikke fanges av disse tre begrepene, men som vil omfattes av «aktuell eller allmenn interesse».



**5. Til § 3 - Definisjoner**

Vi har ingen innvendinger til § 3 bokstav a) – definisjonen av «redaktør».

Til bokstav b) – definisjon av «utgiver», mener vi denne bør formuleres slik:

*«b) utgiver: fysisk eller juridisk person som i egenskap av eier har økonomisk og administrativt ansvar ved å utgi mediet.»*

Etter vårt syn er det naturlig å knytte utgiveransvaret til eierposisjonen, også for å skille dette tydelig fra funksjonene som redaktør eller daglig leder. Rent språklig mener vi «…ved å utgi…» er mer korrekt enn «..for å utgi…». Det siste kan oppfattes som at utgiver har en plikt.

Til bokstav c) og d) mener vi disse kan forenkles ved at man ikke lister opp ulike former ytringene kan ta. Det mener vi vil gjøre definisjonene mer robuste i møte med fremtidig teknologisk utvikling. Samtidig mener vi at begrepet «ledelse» kan tas ut i bokstav d). Det er redaktørens kontroll som er poenget. Vi stiller videre spørsmål ved om det er nødvendig å ha med både «reklame» og «markedsføring» i bokstav c), men dette er mindre viktig. Etter dette foreslår vi følgende formuleringer av bokstav c) og d):

*«c) redaksjonelt innhold: ytringer publisert under redaktørens ledelse og kontroll. Reklame og markedsføring regnes ikke som redaksjonelt innhold.»*

*«d) brukergenerert innhold: ytringer som en mediebruker har publisert i et elektronisk medium, utenfor redaktørens kontroll.»*

**6. Til § 4 – Plikt til å utpeke redaktør**

Vi støtter departementets forslag om å videreføre dagens såkalte «redaktørplikt». Vi er også enige i de vurderinger departementet har gjort under punkt 8.2.1.3 vedrørende spørsmålet om sanksjonering av den samme plikten. Vi mener det er vanskelig å se for seg at omgåelse av denne plikten vil ha som konsekvens at det objektive redaktøransvaret ikke vil kunne håndheves. Vi har ellers kun språklige forslag til justering av utkastet til lovens § 4 om plikt til å utpeke redaktør. Primært mener vi det er naturlig å avgrense pliktsubjektet til «utgiver», så lenge definisjonen av utgiver er knyttet til eierskap mener vi det er unødvendig å ta med dette i selve lovteksten i § 4. Rent språklig mener vi det er riktig å kutte «en» foran «redaktør». Det kan også tenkes tilfeller hvor det utnevnes flere redaktører for samme medium.

Vårt forslag til lovtekst blir da slik:

*«Utgiver av et medium som er omfattet av loven plikter å utpeke redaktør for mediet.»*

**7. Til § 5 - Opplysningsplikt**

Vi er enige med departementet i at plikten til å opplyse om hvem som er redaktør videreføres. Det kan selvsagt argumenteres med at det neppe vil være vanskelig å finne ut hvem som er redaktør så lenge plikten til å utpeke redaktør er overholdt. Vi tror likevel det er riktig å stille noen tydelige krav til transparens og informasjon i de redaktørstyrte mediene.

Departementet har bedt om konkrete innspill til spørsmålet om hvorvidt lov om åpenhet om eierskap i mediene bør inngå i en ny samlet medieansvarslov. Det kan virke naturlig, men vi vil likevel melde vår skepsis til en slik løsning. Lov om åpenhet om eierskap i medier er ment å gi full notoritet, i regi av Medietilsynet, om hvem som til enhver tid eier norske medier. Loven er altså innrettet som en plikt til å gi fullstendige opplysninger til en offentlig etat. Dersom de samme opplysninger skal publiseres i selve mediet er vi redd det kan bli vidløftig. Særlig i papirutgivelser vil det kunne bli krevende å skulle oppgi samtlige aksjonærer i medier med spredt eierstruktur.

Departementet har videre bedt om innspill vedr behovet for å videreføre straffelovens § 270, første ledd. Etter vårt syn er det en smule arkaisk å skulle kreve at «den som står for trykkingen av et skrift, og som unnlater å oppgi foretaksnavn og trykkested, straffes med bot.» For det første er vi enige i departementets vurderinger når det gjelder ikke å videreføre sanksjoner på selvstendig grunnlag overfor denne pliktregelen. For det andre mener vi det som er relevant å oppgi i vår tid er eier/utgiver.

**8. Til § 6 – Plikt til å publisere imøtegåelser av redaksjonelt innhold**

Vi er selvsagt fullt ut innforstått med at det i NRs utkast til lov om redaksjonell fridom i media er tatt inn en bestemmelse tilsvarende nåværende straffelovs § 270, tredje ledd. Vi er imidlertid kommet til at det mest korrekte, særlig sett i lys av rettsutviklingen over tid, vil være å kutte denne spesielle lovbestemte forpliktelsen. Subsidiært mener vi at bestemmelsen må omformuleres. Både någjeldende lovtekst og den foreslåtte vil, etter vårt syn, være i strid med EMK artikkel 10 og prinsippene om redaksjonell frihet.

Vi mener altså prinsipalt at bestemmelsen bør kuttes. Bestemmelsen vil først og fremst ha betydning ved publisering av ærekrenkende utsagn og påstander. Problemet er at spørsmålet om imøtegåelse er bare ett av flere momenter som inngår i vurderingen av hvorvidt en ærekrenkende ytring er rettsstridig eller ikke. Gjennom rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett er spørsmål om allmenn interesse, personenes offentlige rolle, graden av faktapåstander kontra verdivurderinger, hvilke kilder som er brukt og påstandenes alvorlighet blant de momenter som vektlegges, i tillegg til blant annet spørsmålet om hvorvidt den angrepne har fått anledning til å imøtegå påstandene.

Spørsmålet om hvorvidt, og på hvilken måte, en angrepet part har fått anledning til å imøtegå ærekrenkende påstander, vil således inngå som et element i en større og bredere vurdering. Da mener vi det er galt å detaljregulere dette spesielt.

Et annet poeng er at en lovregel som den foreliggende er egnet til å skape forvirring i forhold til det presseetiske prinsippet om retten til samtidig imøtegåelse, slik det fremgår av Vær Varsom-plakatens punkt 4.14. Den etiske imøtegåelsesretten er en rett tilå komme til orde *samtidig* med publisering av alvorlige beskyldninger av faktisk art. Den imøtegåelsesretten som loven foreskriver er en rett til å imøtegå *i etterkant*, det som i presseetikken kalles tilsvar.

Vi nevner også at paragrafen svært sjelden har vært påberopt. LB-2010-180854 – RG-2011-1572 er ett av ytterst få tilfeller vi kjenner til.

Dersom paragrafen skal beholdes, så må den omformuleres betydelig. I første setning i utkastet er kriteriet for imøtegåelse formulert slik:

*«Redaktøren plikter snarest mulig å publisere imøtegåelser av faktiske opplysninger i mediet.»*

Det tas ingen forbehold hva gjelder opplysningenes karakter. Bokstavelig fortolket vil enhver kunne kreve imøtegåelse av enhver opplysning, uavhengig av om den er rettstridig ærekrenkende eller ikke. Det kan umulig være meningen.

Dersom en regel om imøtegåelse skal beholdes, så må den presiseres på minst to punkter:

* For det første må de presiseres at bare påstander/opplysninger som oppfyller visse kriterier kan utløse rett til imøtegåelse/tilsvar.
* For det andre må anledningen til tilsvar avgrenses med hensyn til omfang, at imøtegåelsen holder seg strengt til de fremsatte opplysningene, at publiseringen av imøtegåelsen ikke vil påføre redaktøren strafferettslig eller sivilrettslig ansvar osv.

Faktisk mener vi *subsidiært,* dersom bestemmelsen ikke kuttes helt,at kringkastingslovens

§ 5-1 (som departementet foreslår å oppheve dersom den nye bestemmelsen blir innført) gir et bedre utgangspunkt enn departementets ordlyd:

*«5-1.​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.»*

**9. Til § 7 – Plikter knyttet til brukergenerert innhold**

Vi er godt fornøyd med at departementet slår fast at det ikke gjelder og ikke vil gjelde et objektivt redaktøransvar for det brukergenererte innholdet. Vi er også godt fornøyde med at departementet, i forlengelsen av dette, har valgt ikke å gå inn for et system med et lovpålagt kontrollansvar for det brukergenererte innholdet.

Med dette som utgangspunkt har vi ingen innvendinger mot at det knyttes enkelte særlige forpliktelser til publisering av brukergenerert innhold. Vi har imidlertid noen kommentarer til ordlyden i den foreslåtte paragrafen. Samtidig ønsker vi – i tråd med departementets subsidiære forslag når det gjelder redaktøransvar for brukergenerert innhold – å legge til en setning om dette.

Først og fremst mener vi formuleringen i paragrafens andre ledd, første setning må endres. Departementet snakker her om «brukergenerert innhold som ikke er forhåndsredigert». Slik vi leser det, legger departementet her til grunn en annen definisjon av hva brukergenerert innhold er enn det som fremgår av forslaget til definisjoner i utkastets § 3. Der er hele poenget at brukergenerert innhold er innhold som *ikke* er forhåndsredigert:

*«…ytring i form av tekst, lyd, bilde eller lignende som en mediebruker har publisert i et elektronisk medium, utenfor redaktørens kontroll.»*

Departementets forslag er dermed ikke konsistent. Det er forvirrende, i denne konteksten, å snakke om «brukergenerert innhold som ikke er forhåndsredigert». At det brukergenererte innholdet ikke er forhåndsredigert er selve definisjonen på «brukergenerert».

Vi mener i tillegg at det er unødvendig å avgrense plikten til å tilrettelegge for varsling til kun å gjelde «ulovlig innhold». Vi mener ellers at den siste setningen i andre ledd bør omskrives.

Basert på dette foreslår vi en alternativ tekst til § 7 slik:

*§ 7 Plikter knyttet til brukergenerert innhold*

*Redaktøren skal sørge for å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold i mediet,* ***og tydelig opplyse om innhold som er brukergenerert.***

*Redaktøren skal tydelig opplyse om mediets regler som gjelder for brukergenererte fora. Redaktøren skal tilrettelegge for og informere om varsling og behandling av klager.*

Som nevnt ønsker vi å legge til et tredje ledd til § 7, med en liten justering av departementets forslag til alternativ regulering av redaktøransvaret for brukergenerert innhold:

*«Redaktøren plikter uten ugrunnet opphold å treffe nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til* ***åpenbart*** *rettsstridig brukergenerert innhold han eller hun får kunnskap om*.»

Vi mener det må stille krav om at innholdet må være *åpenbart* rettsstridig for å at ansvaret skal tre i kraft. Hvis ikke risikerer vi at mange redaktører, av frykt for å komme i ansvar på grunn av brukergenerert innhold, vil fjerne langt mer innhold enn det rettslig sett er grunnlag for. Det vil kunne gi uheldige utslag.

I motsetning til hva som ligger i departementets forslag, mener vi at oppfyllelse av et slikt pliktkrav må føre til at redaktøren ikke kan holdes ansvarlig, jfr vårt forslag til § 14.

**10. Til § 8 – Redaksjonell uavhengighet**

Vi har kun én kommentar til utkastets forslag til bestemmelsen om redaksjonell uavhengighet. Vi oppfatter departementet slik at bestemmelsen i praksis er en videreføring av dagens kjernebestemmelse i lov om redaksjonell fridom i media og at rekkevidden og det materielle innholdet i bestemmelsen vil være det samme.

Vi konstaterer imidlertid at departementet, i paragrafens andre ledd, andre setning har hentet inn en formulering fra kringkastingslovens § 2-3:

*«Dette begrenser ikke adgangen til å gi pålegg eller å beslutte og iverksette tvangstiltak etter tvisteloven.»*

Vi mener det er en formulering som ikke bør tas inn i medieansvarsloven.

Departementet skriver om dette under punkt 9.2.3 (side 125, nederst) i høringsnotatet:

*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 peker her på årsaken til at formuleringen kan sies å høre hjemme i kringkastingsloven, men ikke i medieansvarsloven. Kringkastingslovens § 2-3 skal beskytte den redaksjonelle uavhengigheten overfor enhver som «ikke har medvirket eller som ikke har programansvar». Det inkluderer så vel private aktører som offentlige myndigheter. Mediefridomsloven og den kommende medieansvarsloven beskytter kun mot inngripen fra eiernes side. En begrensning i beskyttelsen mot eierinngripen (og kun det) som departementet nå foreslår, vil altså ikke ha betydning for noen andre enn eierne. De, til gjengjeld, vil altså – teoretisk – kunne reise krav om midlertidig forføyning mot eget medium, uten å bryte lovens bestemmelse om redaksjonell uavhengighet. Det gir liten mening.

**11. Til § 9 – Hovedregel om straffe- og erstatningsansvar**

Vi har ingen innvendinger til utkastets forslag til hovedregel om alminnelig straffe- og erstatningsansvar for ytringer. Vi oppfatter det dithen at forslaget er en kodifisering av gjeldende rett på området.

**12. Til § 10 – Redaktørens særlige straffeansvar**

Vi støtter – naturlig nok – forslaget om å videreføre det særlige objektive strafferettslige redaktøransvaret, og å gjøre dette teknologinøytralt. Vi er på «overtid» med hensyn til å gjøre ansvaret plattformuavhengig.

Vi er enige med departementet når de i høringsnotatet skriver at «*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.»*

Vi er også enige i betydningen av å ha et klart ansvarssubjekt å forholde seg til. Det sies i utredningen, og det er riktig, at det i en dynamisk og fragmentert medieverden kan vise seg å bli vanskeligere å definere og avgrense redaktørens særlige straffeansvar. Vi tror imidlertid ikke veien å gå er å avvikle eller svekke dette ansvaret, men snarere å forsøke å tydeliggjøre både redaktøren og ansvaret. Ikke minst i journalistiske produksjonsmiljøer hvor publisering skjer fortløpende, parallelt på flere plattformer, dels fragmentert og dels med bidrag underveis fra mange ulike aktører, er det viktig å ha et tydelig ansvarspunkt.

Når det gjelder valg av ansvarsmodell, er som kjent NR tilhengere av eneansvarsmodellen. Vi viser i denne sammenheng til mindretallet i medieansvarsutvalget, samt vårt eget lovutkast. Vi mener flere grunner særlig taler for innføring av et eneansvar:

* Det gir en konsistent sammenheng mellom fullmakter og ansvar. Ansvarlig redaktør har til syvende og sist suveren og personlig frihet til å bestemme hvorvidt noe skal publiseres eller ikke. Norsk Journalistlag sa det enkelt og klart i sitt høringssvar til medieansvarsutvalgets utredning: «*Når redaktøren har en suveren styringsrett over hva som skal publiseres, bør han […] også bære et tilsvarende suverent ansvar for lovligheten av publiseringen.»* Et eneansvar vil tydeliggjøre beslutningslinjer i mediehusene. Med dagens til dels komplekse og overlappende redaksjonsmiljøer vil det være en åpenbar styrke.
* Et eneansvar vil gjøre det enkelt å vite hvem som skal holdes ansvarlig for det som er publisert. Det vil være en åpenbar fordel for publikum.
* Et eneansvar vil gjøre det enklere å styrke kildevernet, i og med at eneansvaret vil beskytte ikke bare egne medarbeidere, men også eksterne skribenter og kilder.

Departementet gjør i høringsnotatet et poeng av et system med eneansvar vil bryte med det som er utgangspunktet i norsk rett og at man heller ikke – bortsett fra i Sverige – har funnet eksempler på et slikt ansvarssystem for redaktører. Til det er å si at ansvarslovgivningen for mediene allerede bryter med det som ellers er utgangspunktet i norsk rett. Det skjer i erkjennelse av at de redaktørstyrte mediene har en særlig rolle og at det – for å sikre deres rammevilkår – må gjøres særlige grep. Vi mener at det å innføre et eneansvar for redaktøren ikke er et så vidløftig skritt at det vil måtte få konsekvenser utover medieområdet.

Departementet skriver i høringsnotatet:

*«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.»*

Etter vårt syn viser dette at departementet fortsatt er opphengt i den gamle *strafferettstenkningen* som dessverre har preget norsk politisk tenkning omkring ytringsfrihet. Helt fra 1814 har man vært raskt ute med å anvende straffebud mot den som ytret seg om noe som kunne skade æren hos konge, adel, myndighet og samfunnselite. Ærevernet fra den norrøne tid, som kan minne om ærevernet i muslimske land i dag, var blitt et klassevern. Det preget den rettslige tankegangen helt opp til paradigmeskiftet i injurieretten, som kom gjennom EMDs endrede praksis rundt år 2000.

Departementet burde i stedet studere nærmere grunnlaget for det særegne svenske system for ytringsfrihet, der «ensamansvaret» er ett element. Formålet er uttrykt i den svenske grunnloven (Tryckfrihetslagen), vet at rettsreglene skal sikre «säkerställande av et fritt meningsutbyte og en allsidig opplysning». Det er altså *ytringens vern* som er det essensielle, og ikke æresvernet. Vi har, siden 2004, hatt et lignende utgangspunkt som det svenske, i og med det nye sjette ledd i vår § 100: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Eneansvaret betyr at en ytring som publiseres under en ansvarlig redaktør får et særlig vern og bare kan angripes gjennom det svenskene kaller en tryckfrihetsprosess, der det er oppstilt særlige rettsregler for å beskytte ytringen i seg selv. Det betyr også at den originære ytrer, som ofte er en svak part i en eventuell rettslig prosess ikke kan angripes rettslig. Det er imidlertid ikke til hinder for et nærmest objektivt sivilrettslig ansvar for mediebedrifter, for å rette på påviselige og beviselige skader eller tap hos tredjepersoner, som resultat av rettsstridige krenkelser.

Når det gjelder virkeområdet er vi uenige i departementets forslag om å avgrense redaktørens ansvar til å gjelde redaksjonelt innhold. Vi er oppmerksom på at både NR og Norsk Journalistlag tidligere har gått inn for primært å legge ansvaret for innholdet i annonsene på annonsørene. Departementets forslag går imidlertid – etter vårt syn – mye lengre. Det fratar i realiteten ansvarlig redaktør den myndighet hun i dag har til endelig å si ja eller nei til publisering av konkrete annonser. Det vil være en naturlig konsekvens av at ansvar og fullmakter må balansere.

Dersom redaktøren, i en toledermodell, ikke har det overordnede ansvaret for annonsene, så vil hun heller ikke kunne overprøve daglig leder når det gjelder publisering av annonser. Det vil kunne få dramatiske konsekvenser, ikke minst hva gjelder spørsmål knyttet til annonser som etterligner redaksjonelt materiale. I dag er det redaktøren som må svare for Pressens Faglige Utvalg (PFU) dersom det kommer klager på de såkalte tekstreklamereglene i Vær Varsom-plakatens kapittel 2. Dersom redaktøren ikke lenger har et lovfestet ansvar for innholdet i annonsene, vil det ikke lenger være argumenter for at hun skal svare for dem. Dermed faller i realiteten klageretten til PFU bort. Den eneste måten man kan vurdere brudd på reglene om annonser som etterligner redaksjonelt materiale er dersom en og samme person til syvende og sist er ansvarlig for begge deler. Både Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten vil måtte skrives om.

Vi ser selvsagt utfordringen med hensyn til at man ikke på samme måte som tidligere har full kontroll over all annonsering i den digitale verden. Vi tror likevel ikke veien å gå er å avvikle det særlige redaktøransvaret for annonsene. Vi mener derfor at man enten må komme opp med en modell som ikke medfører at redaktøren mister myndigheten til å avvise annonser som bryter med god presseskikk, eller videreføre dagens regel om at redaktøren er ansvarlig for mediets innhold.

For øvrig mener vi at selve formuleringen av kriteriet for straffeansvar bør endres (det gjelder også formuleringen i § 11). Etter vårt syn er det neppe tilstrekkelig at redaktøren har kjent til «innholdet». Vedkommende må vel også strengt tatt kjenne til de øvrige forhold som er nødvendige for å utløse ansvar? Dette blir enda tydeligere i § 11, hvor det er § 3-6 og § 3-6a som er referansen. Vi kommer tilbake til det i neste punkt, men mener det vil være naturlig å utforme en ny § 10 slik:

*§ 10 Redaktørens særlige straffansvar for mediets innhold*

*Redaktøren er straffansvarlig for publisering av* ***mediets innhold*** *dersom det ville pådratt redaktøren straffansvar etter noen annen lovbestemmelse om han eller hun hadde kjent til innholdet* ***og de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende på publiseringstidspunktet.***

*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 bøter. Det kan ikke idømmes strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent til innholdet og de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende på publiseringstidspunktet.*

*Medvirkning straffes ikke.*

I mange tilfeller (særlig hva gjelder erstatningsansvar) er det ikke nok å konstatere kjennskap til innhold for å utløse ansvar, man må også ha kunnskap om faktiske forhold eller andre omstendigheter knyttet til publiseringen. Dette bør avspeiles i lovteksten.

Når vi har tatt ut fengsel som straffealternativ, så er det fordi vi mener fengselsstraff på dette området neppe vil stå seg overfor en prøving opp mot EMK artikkel 10.

**13. Til § 11 – Redaktørens særlige erstatningsansvar**

Vi har selvsagt samme innspill her som i punkt 12 hva gjelder omfanget av ansvaret. Selv om det strafferettslige ansvaret er det viktigste når det gjelder å fastslå redaktørens personlige ansvar for mediets annonser, mener vi at også erstatningsansvaret bør kunne gjøres gjeldende.

I enda større grad enn for § 10, mener vi det er viktig at det tydeliggjøres hvilke kriterier som må være oppfylt for at det objektive redaktøransvaret skal slå inn. Her henvises det spesifikt til skadeerstatningslovens § 3-6 og § 3-6a, og særlig sistnevnte har en ganske detaljert beskrivelse av hva som skal til for å utløse ansvaret. Vi mener dette må reflekteres i ansvarsbestemmelsen i medieansvarsloven, for eksempel slik:

*§ 11 Redaktørens særlige erstatningsansvar for innhold*

*Redaktøren er erstatningsansvarlig for publisering av* ***mediets innhold*** *dersom det ville pådratt redaktøren ansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-6* ***eller*** *§ 3-6 a om han eller hun hadde kjent til innholdet og de øvrige faktiske forhold som gjorde ytringen ansvarsbetingende på publiseringstidspunktet*

*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.*

Som det vil fremgå har vi her også byttet «og» med «eller» mellom §§ 3-6 og 3-6a. Vi antar det ikke er meningen at det må foreligge uaktsomhet etter begge paragrafer for at ansvar skal kunne konstateres.

**14. Til § 12 – Eiers eller utgivers erstatningsansvar - foretaksstraff**

Vi har ingen innvendinger eller merknader til utkastet til § 12, som vi oppfatter som en ren videreføring av skadeerstatningslovens § 3-6, tredje ledd.

Når det gjelder spørsmålet om foretaksstraff, som departementet spesifikt har bedt om tilbakemeldinger på, mener vi på prinsipielt grunnlag at det bør innføres en unntakshjemmel for forhold knyttet til den publisistiske virksomheten. Selv om domstolene de siste årene jevnt over har frifunnet mediebedrifter i saker om foretaksstraff, så er vi enige med departementet når de i høringsnotatet skriver at et unntak «*kan gi et utvetydig signal til medievirksomheter om viktigheten av redaktørfunksjonen og redaksjonell uavhengighet.»*

Fra medienes side har det typisk vært argumentert med at siden mediebedriften ikke kan instruere redaktøren i redaksjonelle spørsmål, så oppstår minst tre helt grunnleggende argumenter mot å ilegge bedriften straff for hva som har skjedd i redaksjonen.

For det første at den konkrete lovovertredelsen ikke kan anses å være foretatt "på vegne av" mediebedriften, siden det ikke er adgang til å instruere i redaksjonelle spørsmål. Å straffe handlinger begått "på vegne av" foretaket er et hovedsynspunkt ved foretaksstraff.

For det andre at straff heller ikke vil ha preventiv virkning, i og med at den som skal betale boten (eier), ikke er den som skal treffe avgjørelse i senere liknende situasjoner (redaktøren).

For det tredje er den som blir påvirket av en bot, om noen, eieren som betaler denne. Den mest nærliggende virkning av muligheten for slike bøter, er at eier iverksetter kontrollsystemer overfor redaksjonen. Dette er hva lovgiver har ønsker å *unngå* i lovgivningen om redaktørstyrte medier.

I tillegg til dette kan man som et fjerde punkt tilføye at foretaksstraff etter den nye straffeloven er ment å ha et mer objektivt tilsnitt enn før.  Siden man på vårt område har det særlige redaktøransvaret, må dette innebære at et foretaksansvar nå er ytterligere overflødig og kompliserende.

Tidligere rettssaker har det fellestrekket at mediebedriftene i det vesentlige er frifunnet. Men sakene er også preget av at domstolene har gitt sparsomt med begrunnelse for resultatet, de har nøyd seg med å vise til domstolenes skjønnsmessige vurderinger av "kan-skjønnet" ved foretaksstraff. Det kan synes som om domstolene har funnet at det er ufornuftig å idømme foretaksstraff i saker om redaksjonelle spørsmål, men ikke har ønsket å uttale det for tydelig for det tilfelle at det senere skulle dukke opp et unntakstilfelle.

Man kan forstå at domstolene i slike tilfeller er forsiktige med å vise til en form for regel om at foretaksstraff ikke idømmes i slike tilfeller, fordi det ville være å gripe inn i lovgivers domene.

Denne situasjonen har ledet til en viss usikkerhet, og grunnene til at foretaksstraff ikke bør idømmes kan fremstå litt abstrakt for den som ikke har arbeidet med slike spørsmål. Bare det at slike saker av og til blir reist, selv om resultatet til sist blir frifinnelse, har en viss "chilling effect".

Etter vårt syn er tiden nå moden for klarlegge, gjennom lovgivningen, at foretaksstraff er uaktuelt hvor den aktuelle handlingen ligger innenfor rammen av den redaksjonelle autonomi.

Om departementet mener at dette bør utredes nærmere før det er aktuelt med lovendring, ville det uansett være en ledetråd for praksis om det i forarbeidene nå kunne uttales at foretaksstraff bare helt unntaksvis være aktuelt på dette området.

**15. Til § 13 – Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet**

Vi har i utgangspunktet ingen innvendinger til forslaget til straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for medienes tekniske medvirkere. Vi ser på forslaget som en fornuftig samling og strukturering av ansvarsfriheten. Vi mener imidlertid det foretas en ørliten justering av teksten i andre ledd, slik at også oppreisningsansvar blir tatt med. I så fall blir teksten slik:

*§ 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* ***oppreisnings-*** *eller erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven §§ 3-6 eller 3-6 a.*

**16. Til § 14 – Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for brukergenerert innhold**

Fra NRs side er det helt sentralt å klargjøre rekkevidden av redaktøransvaret for brukergenerert innhold. Vi mener også at departementets gjennomgang av problemstillingene er god, og illustrerende for de utfordringer vi står overfor. Vi er som nevnt godt fornøyde med at departementet har slått fast at det objektive redaktøransvaret ikke gjelder for det bruker-genererte innholdet, og mener at de konkrete forpliktelsene som er knyttet til slikt innhold er fornuftige og praktikable.

NR er opptatt av å sikre at de redaktørstyrte mediene fortsatt kan være viktige arenaer for de dynamiske og spontane debattene som sosiale media og fora for brukerdeltakelse inviterer til. Det forutsetter imidlertid at rammevilkår og forutsetninger er så tydelige som mulig. Gjennom det presseetiske regelverket og PFUs avgjørelser har det over tid utviklet seg en praksis som det er mulig å forholde seg til og som gir gode, om ikke helt presise, anvisninger på hva som må til for ikke å bryte med prinsippene for god presseskikk. Når departementet nå foreslår noen klare pliktregler for brukergenerert innhold så har vi, som tidligere nevnt, ingenting imot det.

I enda større grad enn jussen er etikken dynamisk og også noe mindre presis. Etter vårt syn bør de juridiske reglene, som i dette tilfellet medfører et personlig ansvar for redaktøren, utformes slik at de i størst mulig grad medfører klarhet og forutsigbarhet. Samtidig er det et overordnet mål at reglene må utformes slik at de ikke legger unødige bånd på den utvidede ytringsfriheten som muligheter for publikumsdeltakelse medfører. Reglene for de redigerte mediene må heller ikke utformes slik at debattene skyves bort fra disse mediene.

Det kan skje dersom det i utgangspunktet pålegges et mer omfattende ansvar enn det som vil følge av alminnelige regler, for eksempel en type «objektivt kontrollansvar». Som departementet selv skriver:

*«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.»*

Vi mener derfor det mest naturlige, og det som vil gi mest klarhet og forutsigbarhet, er en regel om at redaktørens særlige ansvar først trer inn når redaktøren får kunnskap om det som er publisert. Dette, kombinert med de pliktreglene som er oppstilt i utkastets § 7, mener vi vil gi et godt rammeverk for det brukergenererte innholdet. Rent teknisk mener vi det kan gjøres på følgende måte:

* Vårt (alternativt departementets) forslag til pliktregel tas inn som tredje ledd i § 7.
* I § 14 gis det en ansvarsfrihetsregel, slik:

*§ 14 Straffe- og erstatningsrettslig ansvarsfrihet for brukergenerert innhold*

*Redaktøren eller den som handler på vegne av redaktøren kan ikke straffes eller gjøres erstatningsansvarlig for rettsstridig brukergenerert innhold så fremt redaktøren har oppfylt pliktene etter § 7, tredje ledd.*

Vi ser at departementet problematiserer det rettslige handlingsrommet for å kunne gi fritak for et objektivt redaktøransvar, primært med henvisning til EMDs rettspraksis og særlig Delfi-saken og MTE-Index-saken. Etter vårt syn er det tvilsomt om de to nevnte kjennelsene legger så sterke begrensninger på nasjonal lovgivers handlingsrom som det departementet bygger på. Dette baserer vi primært på følgende forhold:

* De to kjennelsene handler ikke om redaktørens objektive ansvar, men hvorvidt selskapene kunne holdes ansvarlige.
* Delfi-saken handler om hvorvidt det var i strid med EMK å pålegge et slikt ansvar. Det er fullt tenkelig at retten ville kommet til at det ikke å pålegge selskapet ansvar også ville blitt akseptert. Det ville i så fall blitt en vurdering av hvorvidt estiske domstoler hadde brutt med EMK artikkel 8.
* I begge tilfeller vurderes forholdt ut fra de samme kriterier, men med motsatt konklusjon. Hvorfor? Primært fordi brukerkommentarene i MTE og Index-saken ikke dreide seg om klart ulovlige ytringer. EMD gikk altså inn og vurderte ytringenes karakter som en del av grunnlaget for hvorvidt det var akseptabelt å pålegge ansvar. Det blir etter vårt syn et krevende kriterium. Poenget med brukergenerert innhold (jfr departementets eget forslag til definisjon) er jo nettopp at man på forhånd ikke kan vite hva kommentarene vil inneholde, når man ikke forhåndsmodererer. Her er det, etter vårt syn, en åpenbar logisk brist i EMDs praksis, noe som vi kanskje vil avklares i fremtidige rettsavgjørelser, men som også innebærer at det finnes et åpenbart nasjonalt handlingsrom hva gjelder ansvarsregulering.
* Det dreier seg om to kjennelser i en rettsutvikling som er dynamisk. Det er derfor vanskelig å se for seg at det ikke er anledning til å anlegge en nasjonal lovgivning som er noe tydeligere enn det som kan leses ut av EMDs noe begrensede praksis.

Subsidiært støtter vi departementets primære forslag. Forslaget avgrenser straffeansvaret slik at dette forutsetter *forsett.* I praksis innebærer det, slik vi leser departementets forslag, at det må kreves *forsett* for at redaktøren skal bli holdt ansvarlig for brukergenerert innhold som bryter med straffelovens bestemmelser, mens det er tilstrekkelig med *grov uaktsomhet* for å bli holdt ansvarlig for erstatning eller oppreisning, typisk privatlivskrenkelser eller ærekrenkelser.

**17. Kildevern og taushetsplikt**

Norsk Redaktørforening er, som det vil være kjent, tilhenger av en styrking av kildevernet, langs følgende linjer:

* En styrking av den materielle kjernen i kildevernet i form av en *utvidelse* av hva kildevernet omfatter og en *innsnevring* med hensyn til hva som kan legitimere omgåelse av kildevernet.
* En omgjøring av forklaringsfritaket til et forklaringsforbud. Kildebeskyttelsesutvalg gikk allerede i NOU 1988:2 inn for dette, og vi viser til sitatet gjengitt i høringsnotatet: *"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."*
* En taushetsplikt for journalister og redaktører, for de tilfeller at det er lovet fortrolighet.
* Et etterforskningsforbud knyttet til den samme taushetsplikten.
* Skjerpede regler for ransaking og beslag i redaksjonslokaler og hos redaksjonelle medarbeidere.

Departementet skriver i høringsnotatet, punkt 15.2.4, side 183:

*«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.»*

NR mener som nevnt, i likhet med departementet, at gode grunner taler for å lovfeste en alminnelig taushetsplikt om identiteten til medienes kilder, og at dette må være et mål. Departementet trekker imidlertid opp ulike problemstillinger knyttet til en eventuell taushetsplikt som vi ser kan kreve en nærmere utredning. Vi mener jo primært at en taushetsplikt må sees opp mot både kildevernet, etterforskningsforbud, regler for ransaking og beslag og bestemmelser om forklaringsplikt i andre lover. Dessuten er vi opptatt av at vi ikke begår den feilen å vedta en taushetspliktbestemmelse som gir inntrykk av at vi har et kildevern som er mindre absolutt enn det dagens rettstilstand innebærer.

Justisdepartementet sendte 24. september ut et forslag til endring i kildevernreglene. Det kan være krevende å utforme konkrete regler om taushetsplikt før vi kjenner konklusjonen med hensyn til prosessen rundt nye kildevernregler. Vi tar forebehold om at vi på et senere tidspunkt eventuelt vil komme med et tilleggsnotat på dette punktet.

**18. Andre spørsmål**

Departementet har bedt om innspill på vedr kringkastingslovens § 6-2.

Departementet skriver i høringsnotatet, punkt 9.2.3, side 125:

*«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.»*

Vi viser til punkt 10 og våre kommentarer til den foreslåtte § 8, og siste setning i andre ledd om tvangstiltak etter tvisteloven, og støtter forslaget om at § 6-2, første ledd oppheves.

Når det gjelder kringkastingslovens § 2-3, mener vi, som departementet, at bestemmelsen er materielt overlappende med § 8 i forslaget til medieansvarslov. Derfor er det for oss noe underlig at departementet konkluderer med at bestemmelsen inntil videre bør beholdes. Departementet peker på at en forskjell mellom § 2-3 og den foreslåtte formuleringen i utkast til

§ 8 i medieansvarsloven er at § 2-3 omfatter enhver som «ikke har medvirket eller som ikke har programansvar». Vi er enige med NRK i at, antitetisk tolket, kan det forstås som at den som *har medvirket* har en rett til å få se programmateriale før det er publisert. Det mener vi er i strid med prinsippet om redaksjonell uavhengighet.

Oslo, 2018-10-01

Med vennlig hilsen

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



Justis- og beredskapsdepartementet

v. Lovavdelingen

Deres ref:

18/35556 ES SSS/bj                                                                               Dato: 22.10.18

Høring - nytt straffebud om befatning med bilder som er særlig egnet til å krenke privatlivets fred

**1.    Innledning**

Norsk Presseforbund (NP) er en paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier. (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Samtlige organisasjoner arbeider for å for å verne om pressefriheten, ytringsfriheten og kildevernet.

Vi takker for utsatt frist i e-post fra lovrådgiver Sigurd Aaserudhagen 11.09.2018.

**Vårt hovedsynssynspunkt:**
Vårt hovedanliggende er at forslaget ikke har tatt høyde for journalistiske mediers særlige beskyttelse for innhenting og publisering av materiale etter EMK artikkel 10 og Grunnlovens § 100, og at forslaget kan innebære en krenkelse av de nevnte bestemmelser. Dette gjelder både journalisters egne innhenting gjennom fotografering og lydopptak, og det vernet som skal tilrettelegge for at kilder tør å gå til mediene med viktig informasjon/dokumentasjon. Vi kan derfor ikke støtte noen av alternativene som foreslås, slik det fremstilles i forslaget.

Vi vil komme tilbake til dette og konkrete forslag til hvordan dette kan løses nedenfor, etter vi har redegjort for noen generelle kommentarer til forslaget.

**2. Generelle kommentarer**

**Behovet for endring:**
Vi ser behovet for en opprydning og tydeliggjøring i regelverket som gir vern mot spredning av krenkende materiale. Dagens regelverk er fragmentert og uoversiktlig, og mange har lite kunnskap om hva som er lov og ikke lov.

Samtidig er det viktig at man ikke går lenger enn det som er nødvendig opp mot hva Stortinget ønsker å oppnå. Tunge faglige instanser har tatt til orde for at det er manglende kunnskap og oppfølging som er hovedproblemet i dag, ikke mangel på sanksjonsmuligheter. Under en debatt om lovforslaget under Arendalsuka i år, uttalte Ivar Stokkereit, som er fagansvarlig for barns rettigheter i Unicef, bekymring for at politikerne tror de løser problemet med å endre loven, og uttalte følgende:

«Vi må ha større kompetanse blant barn og unge, og blant voksne. Vi må ha mer ressurser i politiet, og skolen må ta problemstillingen på alvor. Vi må ha et stort samfunnsløft slik at barn og unge blir beskyttet bedre. Vi må jobbe på tvers av sektorene. Da håper jeg politikerne ikke vil svare; jo vi gjorde da noe, vi endret straffeloven.»

Under den samme debatten understreket også Kripos-sjef Ketil Haukaa at straffenivået i seg selv ikke er hovedproblemet, men at sakene ikke blir oppklart, og at anmeldelser ikke fører frem: «Hvis årsaken til lovendringen er at man vil ta de groveste sakene, så har vi hjemler nok å ta av allerede. Det politiet skal ta betydelig selvkritikk på, er at særlig mange unge jenter som anmelder, ikke blir adekvat fulgt opp. Og så vet vi at det jo er mange som ikke anmelder, uttalte han ifølge Advokatbladet1».

Vi mener derfor det er naturlig at en lovendring primært tar sikte på å *tydeliggjøre*for folk hvilke regler som gjelder, slik at kunnskapen lettere skal kunne formidles i forbyggingshensikt, slik det er bedt om i Innst. 139 (2017-2018). Dette bør suppleres ved at man, for eksempel gjennom forskrifter eller i forarbeidene til loven, vektlegger betydningen av konkrete tiltak for at *innholdet* i lovbestemmelsene blir bedre kjent i samfunnet.

Videre ser vi behovet for å tette noen hull i dagens lovgivning, sett opp mot hovedproblemet som er spredning av bilder og filmer med krenkende innhold på Internett og i sosiale media. Her følger vi departementet i at kravet om at delingen må *være tilgjengeliggjort for en større krets av personer* (straffeloven § 267 jf. 10 (2) og at fornærmede må være *gjort kjent med* krenkelsen (straffelovens
§ 266), ikke nødvendigvis fanger opp alle situasjoner der det foreligger et legitimt behov for rettslig vern.

**Forslaget går lenger enn anmodningsvedtaket fra Stortinget**:
Imidlertid mener vi at departementet går mye lenger enn dette, og lenger enn anmodningsvedtaket gir grunnlag for, ved at det foreslås å kriminalisere også *fremstilling og anskaffelse* av privatlivskrenkende materiale, ikke bare deling av materiale. Vi viser her til anmodningsvedtaket, der det heter:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide et lovforslag som tydeliggjør at det er ulovlig uten samtykke å dele eller på annen måte offentliggjøre bilder av andre som har avslørende nedverdigende eller krenkende karakter, og som eksplisitt forbyr hevnporno, (…)».

Verken «fremstilling» eller «anskaffelse» er nevnt i anmodningsvedtaket eller i begrunnelsen for representantforslaget som var grunnlaget for anmodningsvedtaket. Det samme gjelder forslaget om at begrensningene også skal gjelde *lydopptak.* I tillegg til at dette er en vesentlig utvidelse av hva Stortinget har bedt om, vil det etter vårt syn favne langt bredere enn det man har tiltenkt.

 Det er problematisk at man gjør dette, og samtidig – i vurderingen av om det er behov for lovendring (kap 4.1) ikke fremmer ett eneste motargument. I denne vurderingen ville det vært naturlig at man tok med i argumentasjon på hva man risikerer å miste med strengere regulering på dette området. For oss er det åpenbart at forslaget – slik det er utformet – vil kunne ramme medienes arbeidsmetoder og publiseringsmuligheter, og dermed svekke samfunnets informasjonstilgang.

**3. Medienes informasjonsinnhenting**

Verken anmodningsvedtaket eller øvrige diskusjonen på Stortinget, tilsier at man ønsker å ramme journalistiske mediers befatning med denne type materiale.

Derimot ønsker man å ramme private personers spredning/publisering av særlig krenkende materiale som spres i den hensikt å sjikanere, utpresse eller true den det gjelder. Dette er en annen type publisering, med en annen motivasjon, enn den som skjer gjennom redaktørstyrte, journalistiske medier.

Likefult - med en bestemmelse som ikke skiller mellom journalistiske mediers befatning og andres - vil bestemmelsen potensielt også ramme journalistiske medier. Dette gjelder alle de foreslåtte alternative lovutkastene (punkt 7).

**Skille mellom mediene befatning og andres:**
Etter vårt syn er det helt nødvendig at det skilles mellom medienes befatning med materialet, og andres. Grunnlaget for dette er følgende:

Medienes rolle i et demokratisk samfunn er å spre informasjon av allmenn interesse og å være en offentlig vaktbikkje. Dette følger av omfattende rettspraksis knyttet til EMK artikkel 10 og Grunnlovens § 100, og er nedfelt i pressens egne etiske retningslinjer, Vær Varsom-plakaten kap.1.

Praksis fra EMD og Høyesterett slår fast at medienes rolle i å fremskaffe korrekt informasjon og medienes undersøkelses- og innsamlingsfase har et særlig vern mot inngrep. Som følge av dette vil alle begrensninger som hindrer medienes undersøkelses- og innsamlingsmuligheter, og muligheten til å formidle korrekt informasjon, være et inngrep i ytringsfriheten.

Fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) vil vi særlig trekke fram Goodwin mot Storbritannia, 1996, og Tarsasag mot Ungarn, 2009 og Magyarmot Ungarn, 8.november 2016, som alle understreker betydningen av et slikt vern i et demokratisk samfunn. I Legevaktinnsynsaken i 2015 (Rt-2015-1467) fant Høyesterett at politiets tilbakeholdelse av opptak tatt med overvåkingskamera, var et inngrep i ytringsfriheten. I denne saken så vi også betydningen av lyd og bilder for å kunne ettergå maktmyndigheter og kunne legge fram korrekt informasjon. Ettersom lyd og bilder kan være den beste kilden til korrekt informasjon, vil denne type dokumentasjon være særlig viktig for å kunne dokumentere og kontrollere, og vil derfor kunne ha et særlig sterkt vern.

Vi viser for øvrig til NRKs høringsuttalelse til lovforslaget, punkt 2.1 og 2.2, som etter vårt syn gir en dekkende gjennomgang av rettspraksis på dette området.

Vi vil også trekke fram samfunnets plikt til å tilrettelegge for at kilder som sitter på informasjon av allmenn interesse, tør å bringe den videre. Hvis kilder frykter de kan bli straffet for å dokumentere viktige opplysninger for å ta det videre til mediene, vil dette begrense samfunnets mulighet til å få tilgang til opplysninger av allmenn interesse.

Behovet for et sterkt kildevern følger blant annet av EMD i Tarsasag mot Ungarn, 2009:

«Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest.»

I «Filmskaperdommen» fra 2015 (Rt. 2015 s. 1286) legger Høyesterett betydelig vekt på faren for at beslagleggelsen kan ha en nedkjølende effekt på kilder som tolkningsmoment i vurderingen av om beslagleggelsen var lovlig:

«Det sentrale for kildevernets utstrekning etter EMDs praksis er, slik jeg forstår det, om beslaget kan ha en dempende – og derved skadelig – virkning på pressens tilgang til kilder.»

Selv om dette gjaldt beslag fra politiet, må dette hensynet også være relevant for utforming av nye lovbestemmelser/begrensninger - det er viktig at de ikke har en skadelig virkning på pressens tilgang til kilder.

Vi vil også vise til Ot.prp. nr. 55 (1997–1998) der Justisdepartementet bla skriver følgende:

«Et godt vern for pressens kilder er av sentral betydning i et samfunn som bygger på

demokrati og ytringsfrihet. Det er et nødvendig bidrag til en kritisk og

samfunnsengasjert presse og kan sikre at kritikkverdige forhold bringes frem i

offentlighetens lys fordi det kan skje uten risiko for den enkelte kilde. Det er i dag

anerkjent at pressen er en viktig formidler til allmennheten og myndighetene av

informasjon om kritikkverdige forhold i samfunnet og om andre forhold som har

samfunnsmessig interesse. I et demokratisk samfunn har massemediene også en sentral

plass som arena for debatt omkring både det offentlige og private samfunnsliv. Et

utilstrekkelig vern for kildene kan føre til at enkeltpersoner ikke våger å bringe frem

opplysninger av samfunnsmessig og offentlig interesse, f.eks av frykt for represalier fra

dem de kritikkverdige forhold refererer seg til. Denne sammenhengen mellom vern av

identiteten for pressens kilder og en mest mulig fri informasjonsstrøm er i dag neppe

særlig kontroversiell.»

Dette er også Politidirektoratet inne på i sin høringsuttalelse, punkt 4.7:
«POD vil i denne sammenheng understreke nødvendigheten av at lovgiver ikke legger opp til en lovendring som kan gi uheldige/utilsiktede virkninger. Det vil være uheldig dersom publikum lar være å dokumentere – og derved bidra til oppklaring av – straffbare handlinger i det offentlige rom fordi en frykter at en selv gjør noe straffbart.»

Tilsvarende gjelder overfor mediene. Vi kan ikke ha en lovbestemmelse som gjør at publikum lar være å dokumentere og går videre med saker av allmenn interesse, fordi en frykter at en selv gjør noe straffbart.

Vi vil også minne om at de aller fleste norske journalistiske, redaktørstyrte medier har forpliktet seg til å følge VVP - et sett etiske retningslinjer som gjelder hele den journalistiske prosessen, fra innsamling til presentasjon av det journalistiske materialet. Foruten krav til publisering, stiller den krav til håndtering av upublisert materie. Etter punkt 3.6 skal «upublisert materiale som hovedregel ikke utleveres til utenforstående». Dermed har man overfor norske journalistiske medier et solid vern mot spredning av den type materiale som lovforslaget vil beskytte.

**Oppsummert:**
Lovforslaget griper rett inn i journalistiske mediers muligheter til å formidle korrekt informasjon, og innsamlings- og undersøkelsesmuligheter. Dette gjelder både journalisters mulighet til å innsamle dette selv, og indirekte gjennom kilder.

Det blir derfor viktig å ha bestemmelser som:

**A. Tar høyde for medienes sterke rettslige vern mot inngrep i retten til å formidle, dokumentere og innhente opplysninger**

**B. Tilrettelegger for at kilder som sitter på informasjon av allmenn interesse, bringer dette videre til mediene.**

**4. Kommentarer til kap 4.7 og merknadene til de ulike forslagene:**

Vi vil i det gjennomgående gå gjennom de ulike alternativene i kap 4.7: «Bør andre handlinger enn deling rammes?»

**4.1. «Fremstiller» - fotografering, filming og opptak av lyd (punkt 5.4 i høringsnotatet)**

Vi mener «fremstilling» ikke bør være omfattet av straffebudet.

Forslaget går ut på at fotografering/filming/opptak av hendelser som «er særlig egnet til å krenke noens privatliv» kan være ulovlig. Som eksempel vises det til seksuelle overgrep, for eksempel voldtekt eller seksuell handling uten samtykke, nakenbilder eller bilder som viser intime kroppsdeler eller som på annen måte seksualiserer den avbildede. Videre trekkes det fram bilder av nedverdigende eller krenkende karakter, som voldsutøvelse og andre ydmykende handlinger.

Forslaget bryter med en lang tradisjon i norsk rett om at retten til fotografering er fri, slik at både pressen og andre kan fotografere og filme som de selv ønsker, og at eventuelle forbud først oppstår når man bruker materialet på en måte som krenker den andre. Dette har logisk sammenheng med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 (4) og den høye terskelen som også følger av EMD mot forhåndskontroll (EMD Wingrove v Storbritannia, 25. november 1996:

«Moreover the fact that the present case involves prior restraint calls for special scrutiny by the Court (see, mutatis mutandis, the Observer and Guardian v. the United Kingdom judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, p. 30, para. 60)».

Vi mener derfor forbudet mot å fremstille denne type materiale er alt for strengt utformet og kan ikke støtte dette forslaget.

Under enhver omstendighet kan det ikke gjelde medienes besittelse med denne type materiale. Vi vil trekke fram to ulike typetilfeller:

 A.  Fotografering/filming/lydopptak som gjøres av mediene:

3. oktober 2018 frifant Landsretten i Danmark en fotograf som var tiltalt for å ikke ha fulgt pålegg fra politiet om å forlate motorveien. Fotografen ønsket å filme en gruppe på ca. 300 flyktninger/migranter som gikk på motorveien på vei mot Sverige. Pålegget fra politiet var hovedsakelig begrunnet med at medienes tilstedeværelse jaget opp stemningen og dermed bidro til å opprettholde situasjonen. Landsretten mente politiets begrunnelse ikke holdt mål, og skrev blant annet:

«Den beskyttelse af ytringsfriheden, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 10, omfatter også friheden til at mod-tage information og må derfor indgå i bedømmelsen af påbuddets lovlighed. Efter art. 10, stk. 2, er det herefter afgørende for påbuddets lovlighed, om dette var nødvendigt for at forebygge uorden eller forbrydelse.

Ved denne vurdering må der lægges betydelig vægt på, at påbuddet afskar eller i hvert fald væsentligt begrænsede mediernes adgang til fortsat at dække situationen på motorvejen. Hensynet til nyhedsformidling er særlig vægtigt, når der som her var tale om en ganske ekstraordinær situation af stor samfundsmæssig interesse. Det forhold, at gruppen af flygt-ninge/migranter blev opildnet af pressens tilstedeværelse, og at nogle i gruppen muligt øn-skede at anvende pressen til at skabe opmærksomhed om deres situation, kan ikke ændre på, at hensynet til nyhedsformidling skal tillægges betydelig vægt.

Under disse omstændigheder er det ikke godtgjort, at det var nødvendigt for at forebygge forstyrrelse af den offentlige orden at påbyde pressefolkene at forlade motorvejen.

Påbuddet var derfor ikke lovligt, og landsretten tiltræder med denne begrundelse, at tiltalte er frifundet.»

Dommen er et godt eksempel på hva nødetatene i dag kan regulere, og på hvilket grunnlag:
Politiet og andre nødetater kan bortvise personer hvis de hindrer redningsarbeid eller er en konkret fare for sikkerheten. De har ingen hjemmel til å regulere hvor man retter kameralinser og mobiltelefoner. Det gjelder både presse og andre.

At politiet skal tilrettelegge for at mediene kan følge aktuelle hendelser så nært som mulig «såfremt tjenstlige hensyn tillater det», følger bla. av Justisdepartementets rundskriv G 56/81 av 19.2.1981: Politiets forhold til massemediene, se avsnitt 4, Forholdet til massemedia under ordens og vakttjeneste på offentlig sted:

«I forbindelse med ordens- og vakttjeneste ved aktuelle hendelser på offentlig sted bør journalister og fotografer fra presse, radio og TV -såfremt tjenestlige hensyn tillater det - gis anledning til å følge begivenheten så nært som mulig. Politiet bør i slike situasjoner søke å lette massemedias arbeidsvilkår. Det betyr bla. at selv om tjenestlige hensyn skal ivaretas først, må disse ikke i praksis bli gitt utvidende fortolkning. Tjenestlige hensyn skal ikke strekkes lenger enn det som er nødvendig i den aktuelle situasjon.»

Det er altså nødvendige reguleringer knyttet til redningsarbeid og/eller etterforskning som berettiger politiets adgang til å beordre folk om å flytte seg eller ikke bevege seg på spesielle områder. En lovendring som den som nå foreslås vil kunne få dramatiske konsekvenser, fordi politiet plutselig gis en helt ny hjemmel, nemlig til å regulere *fotograferingen.*

Vi er svært bekymret for hvordan denne vil bli brukt i praksis, og mener det er stor fare for at mediene blir bortvist kun fordi man ikke ønsker mediene tilstede. Saken fra Danmark viser at mange ulike hensyn kan tenkes å bli brukt som argument mot fotografering, og med dette lovforslaget så risikerer man at denne type hensyn får avgjørende vekt.

B. «Andres» fotografering/filming mv.

For det første gjelder også terskelen for forhåndskontroll overfor personer utenfor pressen, i kraft av ytringsfriheten. Videre mener vi et generelt forbud her også representerer en betydelig risiko for at viktig informasjon går tapt, og at dette utgjør et inngrep i medienes informasjons- og innsamlingsfase. Vi tenker her på bilder som tas av privatpersoner, for å dokumentere saker av allmenn interesse, som de ønsker å ta videre til pressen. Som nevnt har også dette særlig beskyttelse i kraft av kildevernet. Eksempler på dette kan være pasienter ved et sykehus som gjør lydopptak eller filmer uhjemlet tvangsbruk eller maktutøvelse av en annen pasient for å gå videre med dette til mediene. Opptak av tvangsbruk ble for eksempel gjort i «Glassjentasaken2» fra Stavanger Aftenblad. Her fikk journalistene som jobbet med saken tilgang til lydopptak gjort av en medpasient som dokumenterte at «Ida» på 16 år ble lagt i gulvet av de ansatte. Journalistene skriver følgende i sin metoderapport til SKUP-konferansen 2017:

«Ei jente «Ida» hadde bodd med på institusjonen i Øygarden hadde filmet da de ansatte la «Ida» i gulvet. Du ser ingenting, men de ansattes måte å snakke på og «Ida»s skrik glemmer vi aldri.»

Et annet eksempel er bildet som ble tatt i Sofienbergparken i 2007 av frilansjournalist Caroline Drefvelin, på et tidspunkt hun ikke var på jobb, men var på stedet som tilfeldig forbipasserende3.  Bildet viser en mann som ligger på bakken, blødende fra nesa og bevisstløs, og fort kan oppleves som krenkende overfor han som ligger der. Samtidig ble det et svært viktig bilde i den etterfølgende offentlige debatten i det som i mange medier fikk navnet «Ambulansesaken», om hva som skjedde og politiets håndtering av saken. Også eksemplene som departementet selv trekker fram i høringsnotatet  – voldshandlinger, masseslagsmål mv – er svært viktig å dokumentere.  Ofte vil det være private personer som står bak opptak som gis videre til pressen, slik at samfunnet gjennom dette får tilgang til viktig dokumentasjon på hva som skjer.

Vi kan ikke få en lovbestemmelse som gjør at folk ikke tør å dokumentere denne type forhold fordi det kan være straffbart.

Vi minner om at mediene, i alle typer saker, enten det gjelder ulykker, kriminalitet, barnevern el, ofte sitter på mye upublisert materiale, også lyd- og bildemateriale, som det har vært viktig å anskaffe for å kunne verifisere saker av stor allmenn interesse, men som det ikke har vært aktuelt å publisere. Et viktig eksempel på dette er 22. juli-saken der norske medier satt på store mengder opptak og bilder som aldri ble publisert av hensyn til ofrene selv, pårørende og berørte. Det er likevel liten tvil om at dokumentasjonen var viktig, både for medienes omtale der og da, og for ettertiden.

**4.2 «Anskaffer» (punkt 5.5 i høringsnotatet).**

Vi støtter ikke at «anskaffer” er en del av straffebudet.

Vi mener det er uklart hvor aktiv man må være før man «anskaffer», og at ordlyden etterlater risiko for at dette rammer medienes etterlysning av tips rundt konkrete hendelser og nyhetstids generelt. Det vil også kunne ramme medienes etterlysning av dokumentasjon i en researchfase, for eksempel intime bilder knyttet til offentlige personer. Denne type materiale er viktig for å kunne gjøre gode redaksjonelle vurderinger av om en sak skal omtales, og søke korrekt informasjon om en sak. Medienes mulighet til å «anskaffe» materiale må derfor anses å være beskyttet av EMK art 10 og Grl. § 100. Bare at det eksisterer en usikkerhet om hva som faller inn under «anskaffe» vil alene medføre en betydelig fare for at mediene mister en viktig kilde til informasjon av allmenn interesse.

**4.3. «Gjør tilgjengelig for en annen»**

Vi legger til grunn at forslaget om å utvide handlinger som straffes fra «offentlig» til å gjøre «tilgjengelig for en annen» ikke innebærer noen endringer i gjeldende rett når det gjelder medienes publisering til *allmennheten*. Den vil alltid vil være offentlig. Derimot mener vi at ordlyden i forslaget kan ramme visning av privatlivskrenkende materiale innad i en redaksjon. Dette er en helt nødvendig metode for å kunne gjøre redaksjonelle drøftelser, og vi kan ikke ha en lovbestemmelse som hindrer denne type deling innad i en redaksjon. Den bør derfor tydeliggjøres at bestemmelsen ikke skal få anvendelse på journalistiske mediers virksomhet.

**4.4. «Berettiget»:**
Departementet skriver i høringsnotatet at reservasjonen «berettiget» gir uttrykk for at bestemmelsen kan måtte tolkes innskrenkende i lys av EMK og Grunnloven». Rettslig sett kan man derfor si at de nye bestemmelsene må tolkes slik at de ikke gjelder for medienes tilgang og publisering av denne type materiale, jf. Grl. § 100 og EMK art. 10.

Etter vårt syn er dette på ingen måte godt nok. En rettslig vurdering av hva som er «berettiget» krever solid innsikt i rettspraksis fra EMD og Høyesterett på dette området. Man kan ikke forvente at innsatsleder på et ulykkessted, en medpasient på en psykiatrisk institusjon eller en medelev som ønsker å dokumentere vold i skolegården, kan gjøre denne type vurderinger. Dermed vil man få en usikkerhet som i seg selv virker lammende på de som skal vurdere om det er greit å ta bilder eller filme. Dette alene fører til at samfunnet mister viktig informasjon. Vi vil også minne om at et hovedformål med endringene var å gjøre loven tydeligere. Det må gjelde i begge retninger, både det som er lov, og det som ikke er lov. Medienes tilgang til denne type materiale må vernes gjennom eksplisitte unntak i de enkelte lovbestemmelser.

**5. Konkrete innspill til lovforslag:**

Vi støtter ikke forslaget om å gjøre det straffbart med fremstilling og anskaffelser, og foreslår at dette tas ut av lovforslagene.

I tillegg må det gjøres eksplisitt unntak for deling av privatlivskrenkende lyd- eller bildemateriale innad i redaktørstyrte, journalistiske medier.

A) Konkret foreslår vi samme løsning som NRKs forslag til endring av lovforslagets alternativ 1, gjengitt i NRKs høringsuttalelse punkt 4.1, med en presisering (i kursiv):

§ 267 a Tilgjengeliggjøring av privatlivskrenkende lyd- eller bildemateriale

«Den som uberettiget [og uten samtykke] gjør tilgjengelig for en annen lyd- eller bildemateriale som er særlig egnet til å krenke noens privatliv, straffes med fengsel inntil 1 år. Tilgjengeliggjøring overfor, eller innad i, redaktørstyrte *journalistiske* medier straffes ikke.»

Dette er vårt prinsipale forslag. Vi understreker at dette *ikke* er en støtte til lovforslagets alternativ 1 i høringsnotatet, men et nytt forslag basert på alternativ 1. For vår del er det uaktuelt å støtte dette forslaget hvis ikke man tar ut “fremstilling” og “anskaffer”.

B) Subsidiært viser vi til l NRKs forslag til løsning gjengitt i punkt 4.2 i deres høringsuttalelse, å vedta alternativ 3 i lovforslaget, men da med et nytt annet ledd i § 267 med samme presisering (kursiv), slik:

§ 267 (2)

“På samme måte straffes den som krenker privatlivets fred eller volder fare for dette ved uberettiget å formidle lyd- eller bildemateriale av åpenbart privat karakter, såfremt formidlingen ikke kan ha allmenn interesse. Formidling overfor, eller innad i, redaktørstyrte *journalistiske* medier straffes ikke.”

C) Atter subsidiært - dersom man velger å innstille på alternativ 1 i høringsnotatet uten å ta vekk “fremstilling” og “anskaffer”, må det gjøres et generelt unntak for mediene. Dette mener vi er helt nødvendig for å sikre at lovbestemmelsene ikke vil utgjøre en krenkelse av EMK art. 10 og Grunnloven § 100.  Dette er på ingen måte en optimal løsning, og vi frykter dette vil føre til en uklar rettstilstand som vil gjøre det vanskeligere for mediene å få tilgang til viktig informasjon, og som dermed vil svekke samfunnets tilgang på saker av allmenn interesse.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund                        Norsk Journalistlag                               Norsk Redaktørforening

                                    

Kristine Foss                                     Ina Lindahl Nyrud                                 Arne Jensen

juridisk rådgiver                                   advokat                                                         generalsekretær



Stortingets høring 16.10 .2018 – Finanskomiteen:

**Prop. 1 S (2018-2019)**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

**1. Oppsummert**

Vi mener Stortinget må understreke at fremleggelsen av Prop 19 L (2017-2018) om et register over reelle rettighetshavere ikke innebærer en oppfyllelse av anmodningsvedtaket i Innst 298 (2014-2015) *«om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap».* Stortinget må understreke overfor regjeringen av arbeidet med et fullstendig eierskapsregister for norske selskaper må gjenopptas, i forlengelsen av den høringsrunden Nærings- og fiskeridepartementet allerede har gjennomført.

**2. Bakgrunn**

a) Allerede i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2014 ba et samlet storting regjeringen om å «*etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015.»* (Vedtak nr 496 (2013-2014), 16. juni 2014.

I Prp 1 S (2014-2015) skriver Nærings- og fiskeridepartementet at «*Nærings- og fiskeridepartementet har startet arbeidet med å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet. Arbeidet skjer i samråd med Finansdepartementet».* Departementet gjennomførte i 2015 en høringsrunde, hvor det i høringsnotatet ble skissert fire ulike alternativer. Høringsrunden ble avsluttet i mars 2016. Etter det har vi ikke hørt noe fra Nærings- og fiskeridepartementet, før de nå – i Prp 1 S (2018-2019) – under kapittel 3 om oppfølging av anmodnings- og utredningsvedtak konkluderer med at *«Registeret over reelle rettighetshavere vil sikre åpenhet om aksjeeiere. Departementet anser at vedtaket med dette er fulgt opp.»* Det er altså ikke korrekt.

*.*

b) I Innst. 298 S (2014-2015) kommer Stortinget med et nytt anmodningsvedtak, denne gang med utgangspunkt i et representantforslag fra Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen (Dokument 8:57 S (2014-2015)). Anmodningsvedtaket lød:

*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Et slikt register må følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av*

*terrorfinansiering og spredning, og registeret må også følge opp EU-reguleringen på dette området.*

Finansdepartementet var på dette tidspunktet allerede i gang med et lovarbeid, men det var som en konsekvens av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og ikke som en følge av Stortingets anmodningsvedtak fra året før. Det fremgår av finansministerens brev til komiteen 9. april 2015. Statsråden viser imidlertid til det arbeidet som da pågikk i Nærings- og fiskeridepartementet og skriver blant annet:

*«Jeg mener at det løsningsforslaget som fremsettes for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, dessuten må være slik at det kan tilpasses de kommende kravene om registrering og tilgjengeliggjøring av informasjon om «ultimate beneficial ownership» i det fjerde hvitvaskingsdirektivet, som jeg omtaler nærmere nedenfor.»*

Dermed kobles spørsmålet om et aksjonærregister, initiert av Stortinget, sammen med arbeidet med et rettighetshaverregister, initiert av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Forutsetningen er imidlertid at det som skal være et aksjonærregister utformes slik at det også oppfyller kravene til et rettighetshaverregister. Arbeidet med det aksjonærregisteret er lagt til Nærings- og fiskeridepartementet. De har imidlertid tilsynelatende avsluttet sitt arbeid når høringsrunden avsluttet i mars 2016. Finansdepartementet fortsetter arbeidet med et rettighetshaverregister og fremmer først to delutredninger og saken (NOU 2015:12 og NOU 2016:27), og deretter Prop 19 L (2017-2018).

I den nevnte proposisjonen nevnes imidlertid ikke spørsmålet om et aksjonær- eller eierregister overhodet, bortsett fra at man har sitert anmodningsvedtaket i Innst. 298 S (2014-2015). Det finnes ingen spor av Nærings- og fiskeridepartementets utrednings- og høringsarbeid. Knapt noen av de organisasjonene som engasjerte seg i debatter og høringsmøter vedrørende et mulig aksjonærregister ble invitert til høringen. Finansdepartementet har utelukkende EØS-rett og FATFs anbefalinger som utgangspunkt.

**3. Hvorfor oppfyller ikke rettighetshaverregisteret Stortingets anmodning?**

Etableringen av et rettighetshaverregister, som primært har fokus på hvitvasking, oppfyller ikke Stortingets anmodninger om et aksjonærregister. Dette sikrer ikke den åpenhet som et elektronisk, oppdatert aksjonærregister gjør, fordi registrene har to ulike intensjoner.

Aksjonærregistret skal sikre full åpenhet om eierskap i norske selskaper. Her ligger det ingen terskelverdier for eierskap, også virksomheter som er børsnoterte omfattes, og ikke minst ligger her selve rådataen som journalistene trenger for å samle, bearbeide og presentere selskapsstrukturer. Aksjonærregisteret skal med andre ord gi allmennheten kunnskap om makt- og eierforholdene i norsk næringsliv.

Vi går derfor glipp av undersøkende og kritisk journalistikk om samfunnsviktig informasjon dersom vi får et fremtidig register med store begrensninger. Vi må ikke havne i den situasjonen at journalister igjen må begynne å lete opp informasjon i aksjeeierbøkene.

Tilgang til et fullstendig aksjonærregister gjør at journalister kan utføre sitt samfunnsoppdrag: Dersom pressen dokumenterer at ansatte i Statens vegvesen eier aksjer i selskaper som de har ansvar for å følge opp på vegne av arbeidsgiver, er dette en sak av stor offentlig interesse til tross for at selskapet er børsnotert. Dersom journalister avslører at ordførere eier aksjer i selskaper som har fakturert kommunen deres, ligger dette godt innenfor pressens samfunnsoppdrag å omtale, til tross for at eierandelen er liten. Dersom byråkratene i Petroleumstilsynet, som altså har myndighetsansvar for norsk oljeindustri, eier aksjer i ulike offshoreselskaper, så skilles det ikke mellom om selskapene er børsnoterte eller ei.

**4. Konsekvensene for journalistikken**

Selv med dagens ufullstendige og midlertidige løsning – der redaksjonene årlig får tildelt et excel-ark fra Skatteetaten – har journalister over hele landet publisert flere hundre avsløringer og saker av stor samfunnsmessig betydning basert på aksjonæropplysninger. Basert på over 300 avisartikler der norske journalister har brukt det midlertidige aksjonærregisteret for å avdekke, kan vi trekke ut følgende saker:

- Inhabilitet og dobbeltroller, der saksbehandlere og byråkrater selv eide aksjer for millionverdier i selskaper de drev tilsyn med og regulerte.

- kommuners ukjente og kontroversielle investeringer

- vegvesen-ansattes betydelige aksjeposter hos egne leverandører

- dommeres ukjente aksjeposter i selskaper de har frikjent og dømt

- folkevalgtes brudd på eget regelverk for innrapportering av aksjer

- folkevalgtes ukjente eierskap i selskaper de selv regulerer og styrer gjennom posisjoner i politikken

- avsløring av konkursryttere og andre «finansakrobater».

Aksjonærregisteret har bidratt til å fornye næringslivsjournalistikken og har ført til et strammere regelverk i forvaltningen, både på Stortinget og i flere kommuner. Samlet har dette ført til en sunnere og mer opplyst demokratisk debatt. 95 prosent av disse sakene hadde trolig aldri vært omtalt, hvis vi bare hadde hatt et rettighetsregister å forholde oss til.

**5. Konklusjon**

Regjeringen har ikke levert på Stortingets bestilling av aksjonær- eller eierregister. Regjeringens forslag til utforming av et rettighetshaverregister oppfyller på langt nær de kravene som Stortinget antydet at man så for seg når det skulle utarbeides et aksjonær-register. Vi mener derfor Stortinget må be regjeringen fullføre arbeidet med at eget norsk aksjonærregister, uavhengig av arbeidet med innføring av et rettighetshaverregister.

for Norsk Presseforbund for Norsk Journalistlag for Norsk Redaktørforening

  

Kristine Foss Ina Lindahl Nyrud Arne Jensen

*juridisk rådgiver* *advokat* *generalsekretær*

*Grafisk oversikt over hvor mange ganger «aksjonærregister» eller «aksjonærregisteret» er brukt på trykk, nett og papir i mediene:*



Stortingets høring 16.10 .2018 – Næringskomiteen:

**Prop. 1 S (2018-2019)**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

**1. Oppsummert**

Vi mener Stortinget må understreke at fremleggelsen av Prop 19 L (2017-2018) om et register over reelle rettighetshavere ikke innebærer en oppfyllelse av Stortingets anmodningsvedtak nr 496 (2013-2014). Stortinget må understreke overfor regjeringen av arbeidet med et fullstendig eierskapsregister for norske selskaper må gjenopptas, i forlengelsen av den høringsrunden Nærings- og fiskeridepartementet allerede har gjennomført.

**2. Bakgrunn**

a) I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2014 ba et samlet storting regjeringen om å «*etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet, med etablering i løpet av 2015.»* (Vedtak nr 496 (2013-2014), 16. juni 2014.

I Prp 1 S (2014-2015) skriver Nærings- og fiskeridepartementet at «*Nærings- og fiskeridepartementet har startet arbeidet med å etablere en offentlig løsning med informasjon om eiere av aksjeselskaper som sikrer større åpenhet. Arbeidet skjer i samråd med Finansdepartementet».* Departementet gjennomførte i 2015 en høringsrunde, hvor det i høringsnotatet ble skissert fire ulike alternativer. Høringsrunden ble avsluttet i mars 2016. Etter det har vi ikke hørt noe fra Nærings- og fiskeridepartementet, før de nå – i Prp 1 S (2018-2019) – under kapittel 3 om oppfølging av anmodnings- og utredningsvedtak konkluderer med at *«Registeret over reelle rettighetshavere vil sikre åpenhet om aksjeeiere. Departementet anser at vedtaket med dette er fulgt opp.»* Det er altså ikke korrekt.

*.*

b) I Innst. 298 S (2014-2015) kom Stortinget med et nytt anmodningsvedtak, denne gang med utgangspunkt i et representantforslag fra Marianne Marthinsen og Hans Olav Syversen (Dokument 8:57 S (2014-2015)). Anmodningsvedtaket lød:

*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap og styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Et slikt register må følge opp Financial Action Task Forces anbefalinger fra 2012 om internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og bekjempelse av*

*terrorfinansiering og spredning, og registeret må også følge opp EU-reguleringen på dette området.*

Finansdepartementet var på dette tidspunktet allerede i gang med et lovarbeid, men det var som en konsekvens av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv og ikke som en følge av Stortingets anmodningsvedtak fra året før. Det fremgår av finansministerens brev til komiteen 9. april 2015. Statsråden viser imidlertid til det arbeidet som da pågikk i Nærings- og fiskeridepartementet og skriver blant annet:

*«Jeg mener at det løsningsforslaget som fremsettes for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak, dessuten må være slik at det kan tilpasses de kommende kravene om registrering og tilgjengeliggjøring av informasjon om «ultimate beneficial ownership» i det fjerde hvitvaskingsdirektivet, som jeg omtaler nærmere nedenfor.»*

Dermed kobles spørsmålet om et aksjonærregister, initiert av Stortinget, sammen med arbeidet med et rettighetshaverregister, initiert av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Forutsetningen er imidlertid at det som skal være et aksjonærregister utformes slik at det også oppfyller kravene til et rettighetshaverregister. Arbeidet med det aksjonærregisteret er lagt til Nærings- og fiskeridepartementet. De har imidlertid tilsynelatende avsluttet sitt arbeid når høringsrunden avsluttet i mars 2016. Finansdepartementet fortsetter arbeidet med et rettighetshaverregister og fremmer først to delutredninger og saken (NOU 2015:12 og NOU 2016:27), og deretter Prop 19 L (2017-2018).

I den nevnte proposisjonen nevnes imidlertid ikke spørsmålet om et aksjonær- eller eierregister overhodet, bortsett fra at man har sitert anmodningsvedtaket i Innst. 298 S (2014-2015). Det finnes ingen spor av Nærings- og fiskeridepartementets utrednings- og høringsarbeid. Knapt noen av de organisasjonene som engasjerte seg i debatter og høringsmøter vedrørende et mulig aksjonærregister ble invitert til høringen. Finansdepartementet har utelukkende EØS-rett og FATFs anbefalinger som utgangspunkt.

**3. Hvorfor oppfyller ikke rettighetshaverregisteret Stortingets anmodning?**

Etableringen av et rettighetshaverregister, som primært har fokus på hvitvasking, oppfyller ikke Stortingets anmodninger om et aksjonærregister. Dette sikrer ikke den åpenhet som et elektronisk, oppdatert aksjonærregister gjør, fordi registrene har to ulike intensjoner.

Aksjonærregistret skal sikre full åpenhet om eierskap i norske selskaper. Her ligger det ingen terskelverdier for eierskap, også virksomheter som er børsnoterte omfattes, og ikke minst ligger her selve rådataen som journalistene trenger for å samle, bearbeide og presentere selskapsstrukturer. Aksjonærregisteret skal med andre ord gi allmennheten kunnskap om makt- og eierforholdene i norsk næringsliv.

Vi går derfor glipp av undersøkende og kritisk journalistikk om samfunnsviktig informasjon dersom vi får et fremtidig register med store begrensninger. Vi må ikke havne i den situasjonen at journalister igjen må begynne å lete opp informasjon i aksjeeierbøkene.

Tilgang til et fullstendig aksjonærregister gjør at journalister kan utføre sitt samfunnsoppdrag: Dersom pressen dokumenterer at ansatte i Statens vegvesen eier aksjer i selskaper som de har ansvar for å følge opp på vegne av arbeidsgiver, er dette en sak av stor offentlig interesse til tross for at selskapet er børsnotert. Dersom journalister avslører at ordførere eier aksjer i selskaper som har fakturert kommunen deres, ligger dette godt innenfor pressens samfunnsoppdrag å omtale, til tross for at eierandelen er liten. Dersom byråkratene i Petroleumstilsynet, som altså har myndighetsansvar for norsk oljeindustri, eier aksjer i ulike offshoreselskaper, så skilles det ikke mellom om selskapene er børsnoterte eller ei.

**4. Konsekvensene for journalistikken**

Selv med dagens ufullstendige og midlertidige løsning – der redaksjonene årlig får tildelt et excel-ark fra Skatteetaten – har journalister over hele landet publisert flere hundre avsløringer og saker av stor samfunnsmessig betydning basert på aksjonæropplysninger. Basert på over 300 avisartikler der norske journalister har brukt det midlertidige aksjonærregisteret for å avdekke, kan vi trekke ut følgende saker:

- Inhabilitet og dobbeltroller, der saksbehandlere og byråkrater selv eide aksjer for millionverdier i selskaper de drev tilsyn med og regulerte.

- kommuners ukjente og kontroversielle investeringer

- vegvesen-ansattes betydelige aksjeposter hos egne leverandører

- dommeres ukjente aksjeposter i selskaper de har frikjent og dømt

- folkevalgtes brudd på eget regelverk for innrapportering av aksjer

- folkevalgtes ukjente eierskap i selskaper de selv regulerer og styrer gjennom posisjoner i politikken

- avsløring av konkursryttere og andre «finansakrobater».

Aksjonærregisteret har bidratt til å fornye næringslivsjournalistikken og har ført til et strammere regelverk i forvaltningen, både på Stortinget og i flere kommuner. Samlet har dette ført til en sunnere og mer opplyst demokratisk debatt. 95 prosent av disse sakene hadde trolig aldri vært omtalt, hvis vi bare hadde hatt et rettighetsregister å forholde oss til.

**5. Konklusjon**

Regjeringen har ikke levert på Stortingets bestilling av aksjonær- eller eierregister. Regjeringens forslag til utforming av et rettighetshaverregister oppfyller på langt nær de kravene som Stortinget antydet at man så for seg når det skulle utarbeides et aksjonær-register. Vi mener derfor Stortinget må be regjeringen fullføre arbeidet med at eget norsk aksjonærregister, uavhengig av arbeidet med innføring av et rettighetshaverregister.

for Norsk Presseforbund for Norsk Journalistlag for Norsk Redaktørforening

  

Kristine Foss Ina Lindahl Nyrud Arne Jensen

*juridisk rådgiver* *advokat* *generalsekretær*

*Grafisk oversikt over hvor mange ganger «aksjonærregister» eller «aksjonærregisteret» er brukt på trykk, nett og papir i mediene:*



Stortingets høring 25.10.2018 – Kommunal- og forvaltningskomiteen:

**Prop. 116 L (2017-2018) Endringer i sameloven m.v.**

Norsk Redaktørforening (NR), organiserer rundt 730 norske redaktører fra alle typer nyhets- og aktualitetsmedier. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og gode rammevilkår for journalistikken er blant foreningens viktigste oppgaver.

Våre anførsler gjelder forslaget om endringer i offentleglovas § 19. Det fremgår av forslaget at hjemmelen for å unnta dokumenter etter § 19 nå utvides, i tråd med utvidelsen av konsultasjonsplikten.

Det fremgår av Grunnlovens § 100 at, femte ledd at *«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»* Etter vårt syn oppfyller ikke unntaket i Offentleglovas § 19 dette kravet. Det er, slik vi ser det, ingen «tungtveiende grunner» til at dokumenter som nevnt her skal gis en egen unntakshjemmel.

Hjemmelen for å unnta dokumenter i konsultasjonssaker med Sametinget og samiske organisasjoner kom inn i den gjeldende offentleglova gjennom regjeringens forslag (Ot. prp. nr. 102 (2004-2005)). Hjemmelen fantes ikke i den forrige loven, og var heller ikke foreslått av offentlighetslovutvalget (NOU 2003:30). Innføringen av hjemmelen var altså aldri gjenstand for alminnelig behandling eller høringsrunde. Bakgrunnen for unntaket var kravet om særlige konsultasjoner med urfolk og stammefolk, slik det ble formulert i ILO-konvensjon 169, en konvensjon Norge er forpliktet på. Konvensjonen sier ingenting om at slike konsultasjoner skal holdes hemmelige, men i forbindelse med inngåelsen av den såkalte konsultasjonsavtalen mellom regjeringen og Sametinget i 2005, kom det inn et punkt hvor det heter at "Informasjon som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget skal kunne unntas fra offentlighet, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette»

Slik hjemmel forelå ikke, men ble altså vedtatt i forbindelse med at den nye offentleglova passerte Stortinget i 2006. *Begrunnelsen* for å vedta en slik hjemmel er ikke hensynet til de samiske institusjoner, men til staten. Det heter i Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), punkt 12.3.13, side 98, at «På den måten vil statlege organ kunne gi Sametinget og andre samiske organisasjonar innsyn utan at dokumentet derfor blir offentleg. Det kan legge grunnlaget for tettare konsultasjonar enn ein elles ville ha hatt». Det fremstår som rene bekvemmelighets-hensyn.

Vi mener det er dypt problematisk og prinsipielt meget uheldig at det på ett spesifikt samfunnsområde er gitt en egen unntaksregel som ikke er begrunnet i noe annet enn hensynet til «tillit» mellom to offentlige organer. NR tar ikke stilling til konsultasjonsplikten som sådan eller hvordan denne legges opp. Det er imidlertid åpenbart at de spørsmål som drøftes i slike konsultasjoner vil være spørsmål av stor allmenn interesse, ikke bare for den samiske befolkning, men i mange tilfeller for samfunnet og allmennheten som sådan. At det med begrunnelse om bedre muligheter for «tettare konsultasjoner» da innføres en egen unntaksbestemmelse, bryter med hele offentlighetsprinsippets idé, nemlig at det skal spesifikke skadevirkninger til for å unnta dokumenter fra allmennhetens innsyn.

I tillegg til dette er det er paradoks at konsultasjonene jo ikke nødvendigvis gir det samiske folk mer innsikt eller innflytelse, men derimot Sametinget.

**Konklusjon:**

1. Primært ber vi Stortinget anmode regjeringen om å utrede muligheten for å fjerne unntaket i offentleglovas § 19. Det kan passende skje i forbindelse med den evalueringen av offentleglova som regjeringen nå er i gang med.
2. Subsidiært ber vi Stortinget avvise forslaget om å utvide unntakshjemmelsen i § 19.

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær

1. «Redaktørinstituttet; prinsippet om redaktørens uavhengige forvaltning av ytrings- og informasjonsfriheten gjennom massemedier, med mandat fra eier, med selvpålagte samfunnsoppgaver som fri informasjons-formidling, kritisk granskning av makthavere og mangfold i meningsdannelse – og med juridisk ansvar bare overfor lov og domstol.» (Nils E. Øy i Norsk Redaktørforenings årbok 1998). [↑](#footnote-ref-1)