Familie- og kulturkomiteen

11.10.2016

## **Representantforslag 102 S (2015-2016) – lov om medieansvar**

1. **En fremtidig medieansvarslov**

Dette er et etterlengtet lovforslag. I dag er regler om journalistikkens arbeidsvilkår alt for fragmentariske og teknologisk utdaterte. De medierettslige bestemmelsene bør derfor samles i én lov. Tiden er over-moden for en påkrevd opprydding i og oppdatering av reglene for hvordan ytringsfrihet og ansvar må møtes i en ny mediehverdag. Bortsett fra flertallsforslagene i NOU 2011:12, som tok utgangspunkt i en rekke rettslig ukorrekte påstander, er foreliggende forslag i all hovedsak i tråd med hva tidligere utredninger på området har anbefalt, jf. NOU 1995:3 punkt 10.1 og 10.2, NOU 1999:27 kap. 5.5 og 8.1.4, St.meld. nr. 26 (2003-2004) punkt 8.2.6, Innst.S. nr. 270 (2003-2004) punkt 8.1, Innst.O. nr. 36 (2007-2008) punkt 2, Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13, Innst. O. nr. 73 (2008-2009) s. 30-31 og NOU 2009:1 punkt 13.5.1. Dette virker det ikke som om kulturminister Linda Hofstad Helleland har tatt inn over i seg i brevet hun har sendt komiteen 15. september i år.

1. **Medieansvarslovens virkeområde**

En medieansvarslov må, etter Norsk Journalistlag (NJ) sitt syn, tydeliggjøre skillet mellom redaksjonell virksomhet og sosiale medier. Redaksjonell virksomhet bidrar til en offentlig, opplyst samtale, er forpliktet på Vær Varsom-plakaten og ledes av en ansvarlig redaktør i tråd med prinsippene i Redaktør-plakaten. Journalister arbeider på vegne av publikum, og forvalter et samfunnsoppdrag. De sosiale mediene derimot, er kommunikasjonskanaler. Behovet for ivaretagelse av den frie og uavhengige journalistikken tilsier at en fremtidig medieansvarslov må ha samme anvendelsesområde som medie-fridomslova § 2 første ledd: Altså gjelde for *alle* typer medier som driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt.

1. **Teknologinøytralt objektivt redaktøransvar for redaksjonelt stoff**

De færreste er nok klar over at journalister i dag arbeider under ulike rettslige rammevilkår, avhengig av hvilken medieplattform det publiseres på. Hverdagen for journalister er at de jobber i mediehus hvor de ofte produserer saker til både avis, tv og nett. Dersom redaksjonelt stoff publiseres i en nettavis, finnes det utrolig nok ikke noe rettslig objektivt redaktøransvar. Denne ansvarsformen gjelder kun for papir-utgivelse og kringkasting. For de elektroniske mediene er det altså her et lovtomt rom. Vi trenger en lov-givning som er i takt med medievirkeligheten. Når nullmomsen nå er innført for de elektroniske mediene, må det også foreligge et redaktøransvar for slike medier. Tiden er overmoden for et teknologinøytralt redaktøransvar, sml. NOU 1999:26 s. 102 og 150-151, NOU 1999:27 s. 187, NOU 2002:4 s. 307, St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 163, Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 155 og NOU 2009:1 s. 101.

Dersom redaktøransvaret kun hadde vært formulert som et *subjektivt* ansvar, ville redaktøren bare være ansvarlig hvis han eller hun kunne bebreides for handlemåten sin. Ved en slik ansvarsform kan redaktøren altså unngå ansvar ved å forholde seg passiv til eller uvitende om hva som publiseres. Ved et *objektivt* ansvar blir imidlertid redaktøren ansvarliggjort uavhengig av skyld. Det er redaktørens formelle posisjon som gir grunnlag for ansvar. Det innebærer at hvis redaktøren for eksempel reiser på ferie, vil han likevel kunne bli ansvarlig, med mindre redaktøren kan bevise at det før reisen var satt i verk tilstrekkelige tiltak for å føre kontroll med innholdet i publiseringen. Det objektive ansvaret rekker med andre ord lengre enn det subjektive ansvaret, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 158. Denne ansvars-formen har en preventiv effekt, ved at redaktøren påbys å etablere rutiner og retningslinjer for kvalitets-sikring og redigering av det redaksjonelle innholdet som publiseres. Det objektive redaktøransvaret gir dermed et sterkere vern om eventuelle ulovlige ytringer.

1. **Redaktørens eneansvar for redaksjonelt stoff**

Redaktøren må etter Journalistlagets oppfatning ha et eneansvar, og alene være den som tar en eventuell straff for ulovlig publisering av redaksjonelt stoff, jf. NOU 1999:27 s. 186. Ettersom redaktøren gjennom mediefridomslova har en suveren styringsrett over hva som skal publiseres, må han eller hun også ha et tilsvarende suverent ansvar for lovligheten av publiseringen. I mediefridomslova heter det at det er redaktøren som skal ta avgjørelser som gjelder den daglige redaksjonelle driften og de løpende journalistiske beslutningene. Da må også det strafferettslige ansvaret tillegges den som tar avgjørelsene og har siste ord ved publisering.

Den enkelte journalister kan ikke holdes ansvarlig for noe man ikke har myndighet over. Det betyr ikke at journalister blir ansvarsløse, men eneansvaret skal kun omfatte det som publiseres. Journalister vil ikke bli immune mot ansvar for rettsstridig opptreden i tilknytning til arbeid som gjøres forut for publisering. De vil for eksempel fortsatt ha ansvaret for arbeidsprosessen og behandlingen av kildene.

1. **Regulering av redaktøransvaret for nettdebatter i de redaksjonelle mediene**

NJ støtter en regulering av redaktørens ansvar for nettdebatter («brukerskapt innhold») i de redaksjonelle mediene. Dersom slike debatter skal ha en samfunnsmessig betydning, må de holdes ved like. Argumentene bak redaktørens eneansvar for redaksjonelt stoff, blir for strengt i forhold til nett-debatter. Vi mener imidlertid at forslaget ikke går langt nok, og er i strid med plenumsavgjørelsen i EMD Delfi-saken 16. juni 2015.

Foreliggende forslag går som kjent ut på at det listes opp *tre* eksempler der redaktøren kan bli ansvarlig. De to første er etter NJs mening uproblematiske. Det *første* gjelder dersom redaktøren har lovet debatt-deltakeren anonymitet. Det *andre* gjelder dersom redaktøren ikke vil gi opplysninger som kan identifisere debattdeltakeren av klart lovstridig innhold. Men ved *tredje* og siste eksempel begrenses redaktør-ansvaret etter vår mening i for sterk grad. Her er det kun tale om ansvar for redaktøren dersom han ikke fjerner klart lovstridig innhold når han har blir gjort oppmerksom på det. Her ligger det altså ingen selv-stendig kontrollplikt hos redaktøren, men ansvaret utløses kun dersom *andre* gjør redaktøren opp-merksom på det lovstridige.

Delfisaken er en storkammeravgjørelse, med alle EMD-dommerne tilstede, og premissene i avgjørelsen må derfor tillegges betydelig vekt. Saken omhandlet nyhetsportalen Delfi, som publiserte nyheter på estisk og russisk, og hvor alle nyhetsmeldingene hadde muligheter for posting av debattinnlegg fra leserne. Debattene var ikke underlagt noen forhåndskontroll fra Delfis side, noe Menneskeretts-domstolen uttalte at man heller ikke kan kreve (avsnitt 112). Derimot hadde Delfi lagt inn et filtrerings-system, som automatisk slettet uønskede ord eller ord-kombinasjoner. Dette hadde ikke fungert på de aktuelle innleggene. Delfi hadde i tillegg et varslingssystem, et såkalt «notice-and-take-down-system», der leserne hadde mulighet for å innrapportere støtende innlegg. Her var det gjort så enkelt som at man kun behøvde å trykke på knapper som varslet Delfi om det aktuelle innlegget. I noen tilfeller fjernet også Delfis administrator upassende innlegg på eget initiativ.

I 2006 publiserte Delfi en artikkel om et fergeselskap som skulle legge om vinterrutene sine. Dette skapte voldsom debatt, og i løpet av to dager ble det postet 185 innlegg fra leserne i tilknytning til saken. Seks uker senere mottok Delfi krav fra fergeselskapets advokater om at 20 av disse innleggene måtte slettes, samt krav på 320 euro. De 20 innleggene inneholdt en rekke sterke uttalelser rettet mot navngitte ledere i fergeselskapet, og var utvilsomt ulovlige. De aktuelle innleggene ble slettet av Delfi *samme dag* som de mottok advokatenes varsel, altså uten forsinkelse («without delay»), men Delfi nektet å betale noen form for økonomisk kompensasjon. I 2009 dømte estisk høyesterett Delfi til å betale de 320 euroene, fordi nyhetstjenesten ikke hadde gjort nok for å forebygge mot eller fjerne de ulovlige innleggene.

Menneskerettsdomstolen kom til at den påkrevde helhetsvurderingen - etter Den europeiske menneske-rettskonvensjon (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet - tilsa at det var korrekt av estisk høyesterett å pålegge Delfi et selvstendig redaktøransvar for den perioden de ulovlige innleggene lå ute (avsnitt 159). Domstolen begrunner dette blant annet med betydningen av pressens demokratiske samfunnsrolle. Retten viser til behovet for et vern av samfunnet som helhet («the rights and interests of others and of society as a whole», avsnitt 159). Det er verdt å merke seg hvor konkret Menneskerettsdomstolen går til verks i sin vurdering. Domstolen uttaler at i enkelte tilfeller vil gode varslingssystemer, som fore-liggende norske forslag legger opp til, være en akseptabel løsning (avsnitt 159). Men hovedpoenget til NJ er at dette ikke alltid vil være tilstrekkelig. Delfi-saken innebærer at norsk lovgivning ikke kan lene seg på at redaktøransvaret for nettdebatter kun utløses dersom *andre* varsler redaktøren om ulovlige innlegg. Lovverket vårt må også inneholde en regel om selvstendig kontrollplikt for redaktøren. Med en slik ordning vil også ytreren, altså den som skriver innlegget, kunne bli ansvarlig for eget innhold.

Rent konkret mener NJ dette kan løses ved at redaktørene får et lovpålagt kontrollansvar for disse debattene. Det vil si at redaktøren må forpliktes til å holde et selvstendig oppsyn med de digitale debattene, og så raskt som mulig redigere eller slette ulovlige ytringer. Det er ikke nødvendig å detalj-regulere hvordan redaktørene skal praktisere ansvaret, sml. Runesteinsaken Rt 2010 s. 1381 (avsnitt 43). Tvert imot forstår vi Delfisaken slik at det vil være i strid med ytringsfriheten å pålegge det enkelte medium nøyaktig hvordan kontrolltiltakene skal gjennomføres. Den enkelte redaktør må stå fritt til å tilpasse hvordan den enkelte tjenesten skal utformes for å hindre lovstridige innlegg. Dette kan gjøres på ulike måter, for eksempel gjennom redigering før publisering, bruk av moderatorer, filter-program, stengning av debatt på enkelte temaer eller tidspunkter. Undersøkelser viser at slike innstramninger rent faktisk allerede har skjedd i mange redaksjoner etter 22. juli-hendelsen.

1. **Styrking av kildevernet**

For å utøve en fri og uavhengig journalistikk er mediene avhengig av at enkeltmennesker tør å videre-formidle samfunnsviktig informasjon. I noen situasjoner kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet. Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med journalister er en viktig menneske-rettighet. Denne anonymitetsretten kalles ofte for ytringsfrihetens sikkerhetsventil, fordi den skal gi borgere en mulighet til å si ifra om blant annet om kritikkverdige forhold. Kildevernet beskytter samfunnet, sml. plenumsavgjørelsen EMD Goodwinsaken 1996 (avsnitt 39). Det er ikke journalisten, men den anonyme kilden som beskyttes. Fra et samfunnsperspektiv er vernet nødvendig for å få frem informasjon som ellers ville forblitt ukjent. Her er «Panama Papers» et godt eksempel.

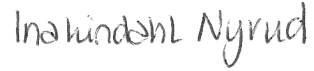
Norsk Journalistlags erfaring er dessverre at kildevernet er under press. Et eksempel på dette er åpningen for større bruk av politiets skjulte tvangsmidler. Ny teknologi og lovgivning de siste årene har ført til større usikkerhet rundt anonymitetsretten. Kommunikasjon mellom journalister og deres anonyme kilder kan fanges opp. Bare vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil være nok til at kilder som forutsetter anonymitet blir mer tilbakeholdne med å formidle opplysninger til journalister. Viktig underretning til borgerne vil dermed kunne gå tapt. Journalisters informasjonskanaler vil kunne tørke ut og medienes demokratiske samfunnsrolle undergraves.

Vi trenger derfor et sterkere kildevern. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) oppstiller et krav om å begrense avsløringen av journalisters anonyme kilder til «et uunngåelig minimum», jf. EMD Weber og Saravia-saken 2006 (avsnittene 145 og 152). Det må etableres ytterligere rettssikkerhets-garantier for at kildevernet skal respekteres, sml. utredningen «Datalagring og menneskerettigheter» ut-arbeidet av Hans Petter Graver og Henning Harborg på oppdrag fra Justisdepartementet oktober 2015.

Norsk Journalistlag støtter forslaget om et svensk «meddelarskydd», sml. St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 163 og 165 samt Innst. S. nr. 270 (2003-2004) s. 67. Med en slik ordning, tilpasset norske forhold, vil journalister og redaktører som hovedregel ha taushetsplikt om anonyme kilders identitet. I Sverige er kildevernet en plikt. I Norge er det bare en rett. Den svenske ordningen inkluderer også etterforsknings-forbud, som innebærer at domstolen eller andre offentlige myndigheter som hovedregel ikke har rett til å foreta undersøkelser for å finne en anonym kilde. Etterforskningsforbudet er straffesanksjonert, jf. Tryckfrihetsförordning (1949:105) kap. 3 og Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) kap. 2. Vi minner her om at en samlet arbeids- og sosialkomite har bedt regjeringen vurderere behovet for tilsvarende bestemmelser som de svenske i norsk lovgivning, jf. Innst. 205 S (2015-2016) s. 2. Det vil etter vårt syn være naturlig at arbeidet med styrking av kildevernet også sees i lys av Straffeprosesslovutvalgets innstilling som har frist 1. november i år. Vi mener det i tillegg må innføres en uttrykkelig bestemmelse om vern av upublisert materiale, sml. EMD Nordisk Film & TV-saken 2005 og Ulrik Rolfsen-saken Rt 2015 s. 1286 (avsnitt 81).

Med vennlig hilsen

for Norsk Journalistlag



*advokat*

Kopi på e-post til:

Kulturminister Linda Hofstad Helleland

Partileder Trine Skei Grande

Parlamentarisk leder Marit Arnstad

Stortingsrepresentant Bård Vegard Solhjell