



Innst. 155 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument 8:102 S (2015–2016)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Anette Trettebergstuen, Hege Haukeland Liadal og Sonja Mandt om lov om medieansvar

Til Stortinget

Sammendrag

Forslagsstillerne viser til at et sterkt redaktørinstitutt er en forutsetning for en troverdig, pålitelig og ansvarlig presse. Norge har i dag et lovverk som beskriver redaktørinstituttet på to måter. På den ene siden er det objektive redaktøransvaret fastslått i straffeloven. På den andre siden er redaktørens suverene rett til å ta redaksjonelle avgjørelser beskrevet i mediefridomslova. Lov om redaksjonell frihet i media fanger opp det sentrale elementet i Redaktørplakaten.

Forslagsstillerne mener det er mangler i lovverket. Redaktørens frihet er ivaretatt for alle typer nyhets- og aktualitetsmedier, men redaktørens ansvar har uheldige begrensninger i lovteksten, blant annet fordi elektroniske medier ikke er omtalt. Kildevernet er i dag lovfestet i straffeprosessloven og tvisteloven, men da kun som en rett for redaktører og journalister til å ikke oppgi sine kilder. Det er ingen plikt til å verne kildene, og loven gir også domstolene muligheter, på visse vilkår, til å pålegge redaktører og journalister å bryte kildevernet. Det er heller ikke, som i Sverige, et forbud mot å etterforske hvem som er medienes kilder.

Behovet for å bedre lovgivningen tydeliggjøres av flere utviklingstrekk ifølge forslagsstillerne. For det første har man sett flere eksempler på at kildevernet i praksis er under press. For det andre er en stadig

større andel av journalistisk innhold publisert på teknologiske plattformer hvor det objektive redaktøransvaret ikke omfattes av dagens lovverk. For det tredje er det ofte vanskelig for den som mener seg krenket, særlig i elektroniske medier, å finne fram til hvem som har medvirket i forbindelse med en publisering og dermed kan holdes ansvarlig. Og for det fjerde er det utfordringer knyttet til ansvaret for brukergenerert innhold, som for eksempel kommentarfelt i nettavisene.

Etter forslagsstillerne mener bør kildevernet styrkes ytterligere ved å løfte det ut av straffeprosessloven og tvisteloven og inn i medieansvarsloven.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt, Jorid Holstad Nordmelan og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Ib Thomsen og Torkil Åmland, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til representantforslaget hvor det foreslås at regjeringen skal utrede og fremme forslag om lov om medieansvar som inkluderer et teknologinøytralt redaktør-

ansvar, eneansvar for redaktøren, regulering av ansvaret for brukergenerert innhold, styrking av kildevernet og en hovedregel om at hvem som er mediens kilder, ikke skal etterforskes.

Komiteen viser videre til at dagens medievirksomhet er i kontinuerlig endring. Det blir stadig mer brukergenerert innhold, antallet og mangfoldet i publiseringsplattformer øker kontinuerlig, det totale medielandskapet blir stadig mer fragmentert og den klassiske redaktørrollen blir utfordret. Dette ser vi særlig gjennom manges mulighet til enkelt å publisere og nå ut til store publikum utenfor de tradisjonelle kanalene.

De hurtige og tilsynelatende endeløse endringene utfordrer eksisterende lovgivning, her som på mange andre områder. Derfor er det behov for løpende vurderinger av lovverk og fra tid til annen også behov for justeringer, revisjoner eller sågar ny lovgivning. Innenfor mediefeltet, og særlig når det gjelder redaktørrollen, kildevern og nå også brukergenerert innhold, ser komiteen at dette er svært viktig å følge nøye. Der hvor lovverket er åpenbart utdatert, anser komiteen det som naturlig at lovverket moderniseres, for eksempel for å ivareta teknologinøytralitet.

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

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at spørsmålene som tas opp i representantforslaget ble utredet av Medieansvarsutvalget i NOU 2011:12 «Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag», og at denne utredningen fortsatt er til behandling i Kulturdepartementet. Det er flertallets oppfatning at det er viktig at Medieansvarsutvalgets arbeid ikke punkteres ved at man tar ut deler av problemstillingene, uten å se helheten i arbeidet. Flertallet viser videre til statsrådets svar til komiteen 15. september 2016 hvor det opplyses at arbeidet med å følge opp utredningen pågår og det varsles at man skal komme tilbake til Stortinget. Flertallet mener derfor det er viktig å vente med en endelig konklusjon på spørsmålene inntil departementet har samlet alle trådene fra Medieansvarsutvalgets arbeid.

Flertallet er ikke uten videre enig i at det er naturlig å trekke paralleller til Sverige, da det er grunnleggende forskjeller i norsk og svensk rettssystem og rettstradisjon. Det er flertallets syn at det ikke er ønskelig å streve mot et system som i større grad overlater til domstolene å foreta interesseavveininger.

Komiteen støtter forslaget om en teknologinøytral utforming av det strafferettslige redaktøransvaret og registrerer at statsråden ønsker å vurdere om straffeloven § 269 kan utformes på en mer teknologinøytral måte.

Komiteen fremmer følgende forslag:

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at representantforslaget fikk bred støtte fra samtlige som deltok på høring til saken.

Disse medlemmer viser også til at kildevernet i Sverige i stor grad er en plikt for redaktører og journalister, samtidig som det er straffbart å etterforske hvem som er mediens kilder. Disse medlemmer anser Sverige som et naturlig land å sammenligne seg med, og mener eksempler fra lovgivningen der kan tas med i regjeringens utredning.

Disse medlemmer viser til at en utfordring for kildevernet, i tillegg til manglende rettssikkerhetsgarantier ved utvidet bruk av politiets skjulte metoder, er at reglene om ransaking og beslag ikke alltid følges av politiet/påtalemyndigheten.

Disse medlemmer viser til at dette var tilfellet i den såkalte Rolfsen-saken, der PST beslagla Ulrik Imtiaz Rolfsens råmateriale i forbindelse med en dokumentarfilm om rekruttering til terror. Disse medlemmer er også kjent med flere liknende tilfeller, blant annet:

- Norsk og belgisk politisk ransaking og beslag i Viksveen-saken som ble behandlet av Høyesterett i 2000
- Politiets ransaking av Radio Orakel i 2007
- Politiets ransaking og beslag av en Dagbladet-journalist i sikkerhetskontrollen i Oslo tingrett, som ble behandlet av Sivilombudsmannen i 2011
- Hordaland politidistrikts forsøk i 2012 på ransaking hjemme hos en journalist og i redaksjonslokalene til Avisen Hordaland

Disse medlemmer mener regjeringen bør foreta en konsekvensutredning av hvordan utviklingen i eksisterende lovverk, blant annet straffeprosessloven, påvirker kildevernet. Disse medlemmer mener lovgiver må forsikre seg om at bestemmelser vedrørende politiets skjulte metoder utformes slik at de ikke undergraver kildevernet, og

savner en vurdering fra regjeringen på om dette er tilfelle.

Komiteen viser til at undersøkelser viser at stoffområdene der det finnes flest anonyme kilder, er innenfor utenriks- og kriminalstoff, særlig innenfor korrupsjon, underslag og bedrageri med store skadevirkninger for offentlige og private virksomheter (Ina Lindahl: 2009 «Massemedienes kildevern – en lærebok»). Dette kan være saker det er viktig å få frem i det offentlige søkelyset, og i noen tilfeller saker som kan bidra til å avsløre alvorlig kriminalitet. Komiteen viser derfor til at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom oppklaring av kriminelle saker og massemedienes kildevern. Kildevernet beskytter samfunnet og borgernes rett til å bli informert om saker av allmenn interesse. Fra et samfunnsperspektiv er vernet nødvendig for å få frem informasjon som ellers ikke ville kommet frem.

Komiteen mener regjeringen i utredningen om en lov om medieansvar bør se særlig på grensene for redaktøransvar for brukerskapt innhold på medienes elektroniske plattformer.

Komiteens tilråding

Komiteen viser til representantforslaget og til sine merknader og ber Stortinget gjøre følgende

vedtak:

I

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

II

Dokument 8:102 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Anette Trettebergstuen, Hege Haukeland Liadal og Sonja Mandt om lov om medieansvar – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 20. desember 2016

Svein Harberg

leder

Kårstein Eidem Løvaas

ordfører



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget – Familie- og kulturkomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/4928-

Dato
15.09.2016

Dokument 8:102 S (2015-2016) Representantforslag om lov om medieansvar

Jeg viser til brev 14. juni 2016 fra Stortingets familie- og kulturkomité, der Kulturdepartementet bes vurdere følgende representantforslag, jf. Dokument 8:102 S (2015-2016):

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

Svaret er utarbeidet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, som har ansvaret for mye av det regelverket som berøres direkte av representantforslaget, inkludert straffeloven, straffeprosessloven og tvisteloven.

Generelt om forslaget

Samtlige spørsmål som tas opp i representantforslaget ble utredet av Medieansvarsutvalget i NOU 2011:12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*. Denne utredningen er fortsatt til behandling i Kulturdepartementet.

Jeg registrerer at forslagsstillerne ber om en helt konkret reguleringsmodell for medieansvar. Forslaget synes dermed å forskuttere mange av konklusjonene i den utredningen som etterspørres. Avvik fra den ønskede modellen omtales dessuten gjennomgående som "mangler" eller "ufullstendigheter" i det gjeldende regelverket.

En egen medieansvarslov forutsetter at det er behov for en regulering på medieområdet som skiller seg fra de alminnelige ansvarsprinsippene i norsk rett. Videre må et forslag om en slik lov forutsette at det er tale om så mange særregler at det er lovteknisk naturlig å samle dem i en egen lov. Dette er ikke opplagt. Jeg viser til at flertallet i Medieansvarsutvalget foreslo å

opphøve straffelovens bestemmelse om redaktøransvar, og for øvrig ikke så behov for en omfattende særregulering.

Selv om det skulle være grunnlag for en egen medieansvarslov, er det heller ikke åpenbart at den gjeldende lovgivningen i Sverige er best egnet som modell for norsk regulering på området. Forskjellene i ansvarsreglene i de to landene kan til dels knyttes til mer grunnleggende forskjeller i norsk og svensk rettssystem og rettstradisjon.

For eksempel skiller dagens norske ansvarsregler seg fra det svenske ved at de i større grad overlater til domstolene å foreta konkrete interesseavveininger. I Sverige har man en mer detaljert regulering, på grunnlovsnivå, i Tryckfrihetsförordningen och Yttrandefrihetsgrundlagen. Jeg nevner at disse grunnlovene til sammen inneholder nærmere 200 paragrafer om ulike ytringsfrihets spørsmål. Konsekvensen av denne detaljreguleringen er at det har vært nødvendig å endre grunnlovene en rekke ganger for å tilpasse reglene til den teknologiske utviklingen, blant annet for at nye medieformer skal omfattes av grunnlovsvernet. For eksempel ble Yttrandefrihetsgrundlagen endret i 2010 for å inkludere digitalkino og annen offentlig avspilling fra databaser.

Kildevern

Kildevernreglene illustrerer også forskjellen mellom landene. Gjeldende regler i Norge er basert på en balansegang mellom på den ene siden pressens samfunnsfunksjon og ønsket om å få fram informasjon av offentlig interesse, og på den andre siden hensynet til oppklaring av forbrytelser, rikets sikkerhet, osv. Taushetsplikt og personvern er sentrale faktorer her. Det norske systemet er at domstolene må gjøre en konkret avveining av disse hensynene i den enkelte sak, på grunnlag av strenge vilkår fastsatt av lovgiver, og innenfor de rammene som følger av menneskerettighetene, som EMK artikkel 10.

Kildevernet er sentralt for å sikre en åpen og fri informasjonsformidling og meningsdannelse i samfunnet. Massemediene er en plattform for den offentlige samtalen, for makt- og samfunnskritikk og for debatt. Uten en rett til å nekte å oppgi pressens kilder, vil det kunne være vanskelig å få viktige opplysninger om uregelmessigheter og kritikkverdige forhold fram i offentligheten. Norsk redaktørforening beskriver kildevernets samfunnsmessige begrunnelse slik på sine nettsider: "*(K)ildevernet skal bidra til å allmennheten får kjennskap til viktig informasjon som de ellers ikke ville fått tilgang til, fordi de som sitter på informasjonen ikke tør å stå frem med den.*" Medieansvarsutvalget la også vekt på denne funksjonen og beskrev kildevernet som "*ytringsfrihetens sikkerhetsventil eller offentlighetsprinsippets sikkerhetsventil*" (NOU 2011:12 s 124).

Til tross for dette er det vanskelig å tenke seg et kildevern helt uten unntak, f.eks. der opplysninger om kildens identitet er nødvendig for å avverge en akutt forestående terrorhandling. Også EMK artikkel 10 åpner for unntak fra kildevernet. Dersom kildevernet skulle gjøres enda mer absolutt, slik at domstolene ikke lenger skal foreta en konkret vurdering av motstående hensyn, ville det derfor være nødvendig å nedfelle interesseavveiningen mer detaljert i selve lovteksten. Lovteksten måtte da inneholde inngående regler om hvem som kan påberope kildevern i hvilke situasjoner.

Videre ville det være nødvendig å gi eventuelle regler om rett til anonymitet, taushetsplikt og etterforskningsforbud de samme begrensningene som kildevernet. En slik modell vil derfor kreve en langt mer detaljert og kasuistisk regulering av rekkevidde og unntak enn i dag.

Forslagsstillerne har vist til den såkalte Rolfsen-saken som eksempel på at kildevernet "er under press" i Norge. Høyesterett kom 20. november 2015 til at filmmaterialet i denne saken var omfattet av kildevernet, og at det ikke var grunnlag for at kildevernet skulle vike. Dette skjedde til tross for at retten fant det klart at viktige samfunnsinteresser, som etterforskning av rekruttering til og deltakelse i terrororganisasjoner, tilsa at påtalemyndigheten fikk tilgang til materialet. Kjennelsen viser etter mitt syn at kildevernet står sterkt i norsk rett, og den indikerer i seg selv ikke at det er behov for lovendringer.

Medieansvarsutvalget delte seg i et flertall og et mindretall når det gjelder spørsmålet om kildevern og anonymitetsrett i media, se NOU 2011: 12 punkt 12. Jeg viser også til at det pågår en rekke arbeider som kan ha betydning for hvordan man vurderer behovet for endringer i reglene om kildevern mv. Straffeprosesslovutvalget skal avgi sin utredning innen 1. november 2016, og Arbeids- og sosialdepartementet arbeider med å nedsette en ekspertgruppe som skal gjennomgå dagens regler om varsling, og komme med forslag til ytterligere forbedringer, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 564 og 565 fra behandlingen av Innst. 205 S (2015-2016). Videre vil Mediegrunnlagskommittén, som gjennomgår det svenske grunnlovsvernet av ytringsfrihet og medieansvar, avgi sin utredning 15. september.

Redaktøransvaret

I forslaget argumenteres det for et teknologinøytralt eneansvar for redaktøren. I tillegg mener forslagsstillerne at det er behov for regulering av ansvaret for brukergenerert innhold.

Jeg understreker at redaktører av elektroniske medier kan stilles til ansvar for straffbart innhold som publiseres i "deres" kanaler etter alminnelige regler. Dette kan for eksempel være straffebestemmelser som rammer ytringer. I redaktørstyrte medier vil det være redaktøren som, direkte eller gjennom delegering, tar beslutningen om publisering. I så fall vil vedkommende som utgangspunkt kunne holdes ansvarlig, uavhengig av formidlingsteknologi.

Således er det ikke nødvendigvis straffeloven § 269 om redaktøransvar som vil være grunnlaget for redaktørens strafferettslige ansvar i det enkelte tilfellet. Direkte regulerer § 269 en mer spesiell situasjon der redaktøren er uvitende om innholdet i det som offentliggjøres. Det er for øvrig lite treffende å si at ansvaret er «ufullstendig» som følge av at også andre enn redaktøren kan holdes ansvarlig. Hovedregelen er at det er den som avgir en ytring, som er ansvarlig. Redaktøransvaret kommer i tillegg, jf. blant annet NOU 2011:12 punkt 6.7.

Når det gjelder selve utformingen av straffebudet, viser jeg til at dette ble vurdert i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.13.2. Justis- og politidepartementet gikk da ikke inn for å gjøre redaktøransvaret medienøytralt, noe Stortinget sluttet seg til.

Også på dette punktet delte Medieansvarsutvalget seg i et flertall og et mindretall, se NOU 2011:12 punkt 6. Flertallet gikk inn for å oppheve straffebestemmelsen om redaktøransvar, mens mindretallet gikk inn for en teknologinøytral bestemmelse, samt en rekke andre endringer i redaktøransvaret.

Straffeloven § 269 er basert på den hierarkiske organiseringen i tradisjonelle medier. Det er ikke åpenbart at et slikt ansvarssystem vil være like godt egnet for alle elektroniske medier, siden disse kan være organisert uten en sentral redaktørfunksjon. Det er likevel klart at mediemarkedet har gjennomgått omfattende endringer, både teknologisk og organisatorisk, siden bestemmelsen ble utformet.

Jeg er derfor enig med forslagsstillerne i at det er grunn til å vurdere om straffeloven § 269 om redaktøransvar kan utformes på en mer teknologinøytral måte.

Konklusjon

Jeg vil ta spørsmålet om en teknologinøytral utforming av det strafferettslige redaktøransvaret opp til nærmere vurdering i dialog med berørte bransjeorganisasjoner, samt under oppfølgingen av Medieansvarsutvalgets utredning.

Som nevnt ovenfor har samtlige spørsmål som reises i representantforslaget relativt nylig blitt utredet av Medieansvarsutvalget, og forslagene har vært på høring. Kulturdepartementet arbeider med å følge opp utredningen, og vil i denne forbindelse komme tilbake til Stortinget. Under dette arbeidet vil departementet også vurdere synspunktene som gjøres gjeldende i representantforslaget, som spørsmålene knyttet til kildevern. Jeg kan ikke per i dag se at det er behov for å sette i gang et nytt omfattende utvalgs- eller utredningsarbeid, men jeg ser ikke bort fra at det kan være behov for tilleggsutredninger av enkelte spørsmål. Dette vil departementet følge opp.

Med hilsen


Linda Hofstad Helleland

