



Kulturdepartementet  
(Kun avgitt digitalt på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

**Deres referanse:** 18/2954  
**Vår referanse:** 2018/208  
**Dato:** 01/10/2018

## Høringsuttalelse – Ny lov om medieansvar

### 1. Innledning

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 9. mai 2018 om forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) med høringsfrist 1. oktober 2018.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.<sup>1</sup> NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.

NIM vurderer høringsnotater i lys av de rettslige skranker og føringer som følger av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. Det er ikke nødvendigvis vår oppgave å uttale oss om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. Enkelte virkemidler kan imidlertid være mer egnet enn andre for å sikre eller styrke menneskerettighetene. Vi har følgelig prioritert å kommentere enkelte deler av lovforslaget.

NIMs kommentarer knytter seg til: Lovens virkeområde (punkt 3), ansvaret for brukergenerert innhold (punkt 4), det strafferettslige redaktøransvaret (punkt 5), imøtegåelsesretten (punkt 6), foretaksstraff (punkt 7) og taushetsplikt (punkt 8).

Vi bidrar gjerne til nærmere avklaringer eller diskusjoner i det videre arbeidet om ønskelig.

### 2. Overordnet om lovforslaget

NIM ønsker forslaget til lov om medieansvar svært velkommen. De overordnede hensynene departementet har lagt til grunn for utredningen, harmonerer godt med de grunnlag som gjør at NIM har etterlyst et slikt lovarbeid:<sup>2</sup> (i) Tilstrebe teknologinøytrale

---

<sup>1</sup> Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1.

<sup>2</sup> Se bl.a. NIMs årsmelding for 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 36–38. Årsmeldingen er tilgjengelig på [www.nhri.no](http://www.nhri.no).

regler, (ii) fjerne rettslig usikkerhet og (iii) ta stilling til hva som er en rimelig balanse mellom ytringsfriheten og andre hensyn/rettigheter (inkludert retten til privatliv) for problemstillinger som har oppstått i kjølvannet av den teknologiske utviklingen.

Hovedmålet med lovforslaget er å understøtte de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle som garantister for en åpen og offentlig opplyst samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. NIM er glad for at dette målet prioriteres. I tillegg til å være en opplysningskanal og tilrettelegger for samfunnsdebatten, spiller slike medier en viktig rolle som *offentlig vaktbikkje*. Alle disse rollene er av vesentlig betydning for å realisere hensynene bak ytringsfriheten.<sup>3</sup>

Fra NIMs ståsted har det vært viktigst at myndighetene utreder medieansvarsproblemstillingene og vurderer behovet for ny lovregulering. Hvilke reguleringer man så velger vil staten – fra et menneskerettslig perspektiv – ha en *vid skjønnsmargin* til selv å vurdere. NIM vil derfor i liten grad gå inn på de enkelte forslagene, ettersom flere av disse er hensiktsmessighetsspørsmål som ikke NIM ser på det som en del av sitt mandat å vurdere.

Overordnet er det NIMs inntrykk at departementet har gjort et grundig og godt arbeid med lovforslaget. I høringsnotatet vurderes og avveies ulike hensyn og argumenter, og departementet ser aktivt hen til de menneskerettslige rammene og relevant praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).<sup>4</sup> Dette er positivt. Det er verdt å merke seg at det er en tiltagende tendens i EMDs praksis at kvaliteten på nasjonale prosesser er av betydning i EMDs prøving.<sup>5</sup> EMD ser hen til om begrunnelsen for politiske vedtak som griper inn i eller balanserer rettigheter etter EMK, bygger på en samvittighetsfull avveining av konvensjonsrelevante momenter. Også innspill under høringsrunden, og hvordan disse eventuelt reflekteres eller besvares i tilknytning til det endelige lovforslaget, vil kunne ha betydning for den endelige menneskerettslige vurderingen.

### **3. Virkeområde (§ 2)**

NIM er positiv til forslaget om å etablere en egen lov, og at lovens virkeområde skal være teknologinøytralt. Sistnevnte er viktig.

NIM er enig med departementet i at det neppe vil være mulig (og neppe heller ønskelig på et mediefelt i stadig utvikling) å fastsette nøyaktig hvilke medier som omfattes av

---

<sup>3</sup> Ibid. s. 35, hvor NIM understreker viktigheten av å sikre slike medier tilstrekkelige rammebetingelser for å oppfylle disse sentrale samfunnsoppgavene også i fremtiden.

<sup>4</sup> De menneskerettslige rammene knytter seg hovedsakelig til hhv. ytringsfriheten og retten til privatliv, jf. hhv. Grunnloven § 100, EMK art. 10 og FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) art. 19; og Grunnloven § 102, EMK art. 8 og SP art. 17.

<sup>5</sup> Se nærmere i NIMs årsmelding for 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 19. En nyere sak som illustrerer denne tendensen er *Belcaceci og Oussar v. Belgia* (37798/13) fra 11. juli 2017 om forbud mot ansiktsdekkende plagg. Også *MTE og Index v. Ungarn* (22947/13), som omtales i høringsnotatets pkt. 4.12.4, belyser en side av nasjonale prosessers betydning: Betydningen av at nasjonale domstoler ser hen til og avveier konvensjonsrelevante momenter. Dette mente EMD at ungarske domstoler ikke hadde gjort godt nok i den saken (avsnitt 88).

loven. NIM er videre enig i at lovkravet som følger av Grunnloven og EMK ikke er til hinder for bruk av en skjønnsmessig ordlyd i loven på dette punkt. Likevel er det bra at departementet er bevisst på dette og at man så langt som mulig tilstreber klarhet og forutberegnelighet gjennom lov og forarbeider.

NIM har forståelse for at virkeområdet må avgrenses og for at dette kan være en krevende øvelse hvor ulike hensyn spiller inn. Av hensyn til den teknologiske utviklingen ønsker NIM å understreke at man må være bevisst på at lovens ordlyd ikke gjør virkeområdet for snevert og for lite fremtidsrettet. Dette gjelder særlig utviklingen på medieområdet – hvor nye aktører kommer til og hvor de tidligere skillelinjene mellom «avis» og «ikke-avis» viskes ut (for eksempel nettavis vs. nyhetsportal vs. nyhetsblogg).

Et eksempel på en mulig problematisk innsnevring, er at rene nyhetstjenester og debattforumer etter forslaget til § 2 første ledd kan falle utenfor lovens virkeområde. Dette harmonerer ikke nødvendigvis godt med hensynene bak lovforslaget. Et alternativ for å motvirke dette, og samtidig bedre adressere dynamikken og fragmenteringen på medieområdet, kan være å endre «og» til «eller» i nevnte bestemmelse, slik at loven vil gjelde for «medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff *eller* samfunnsdebatt til allmennheten».

NIM stiller også spørsmål ved om unntaket i § 2 andre ledd går for langt hva gjelder avgrensningen mot organisasjons- eller foreningsmedier.

Grensedragningsproblematikken kan også adresseres ved at man i større grad ser på behovet og mulighetene for ny lovregulering av dem som faller utenfor grensene. NIM merker seg departementets kommentar om det ikke anses naturlig i dette lovarbeidet å gå inn på spørsmål knyttet til multinasjonale kommersielle aktørers (for eksempel Facebook og Google) rolle og makt over det digitale ordskiftet – og dermed makt over ytringsfriheten og privatlivet på internett. NIM har forståelse for at dette lovarbeidet ikke kan omfatte slike sideliggende og sammensatte problemstillinger. Vi vil imidlertid understreke at dette er ytringsfrihetsspørsmål myndighetene bør være bevisst på.<sup>6</sup>

#### **4. Brukergenerert innhold (§§ 7 og 14)**

Det er bra at departementet har gått såpass grundig inn i spørsmålet om ansvaret for brukergenerert innhold og sett hen til relevant praksis og føringer fra EMD.<sup>7</sup>

EMDs praksis viser at staten har en relativt vid skjønnsmargin ved vurderingen av hvordan dette spørsmålet best kan løses, herunder i å finne en rimelig balanse mellom

---

<sup>6</sup> Ibid s. 37–38, hvor NIM blant annet oppfordrer til at myndighetene bør se på hvordan man – enten alene eller sammen med andre stater – best kan stille krav til slike aktører, gjennom for eksempel lovgivning, skattlegging eller andre tiltak.

<sup>7</sup> Høringsnotatets pkt. 4.12.4 med gjennomgang av *Delfi v. Estland* (64669/09), *MTE og Index v. Ungarn* (22947/13), *Pihl v. Sverige* (74742/14) og *Tamiz v. Storbritannia* (3877/14). I tillegg er det verdt å nevne *Høiness v. Norge*, som er kommunisert for EMD, men i skrivende stund ikke behandlet (omtales i høringsnotatets punkt 4.12.3).

ytringsfriheten (EMK artikkel 10) på den ene side og retten til privatliv (EMK artikkel 8) på den andre.

For NIM er det sentrale at myndighetene faktisk foretar denne avveilingen og gjør rede for hva man mener vil være en slik rimelig balanse (se også punkt 2 over). Det nærmere valg av ansvarsregel (balansepunktet) ser ikke NIM det som sin oppgave å mene så mye om. Vi anser imidlertid det skisserte forslaget å ligge innenfor statens skjønnsmargin.

Den teknologiske utviklingen har ført til at ansvar for brukergenerert innhold er et (menneske)rettsområde der noen spørsmål og nyanser ikke er helt avklart. NIM synes departementet redegjør godt for denne usikkerheten, for eksempel sammenhengen (og mangelen på sammenheng) mellom ehandelsdirektivet og EMK/EMDs praksis. Denne sammenhengen er heller ikke blitt vurdert av EMD som sådan hittil, i tråd med hva EMD anser for å være sin rolle og subsidiaritetsprinsippet. Det er likevel ikke utenkelig at spørsmålet kan komme mer på spissen i en fremtidig sak for EMD. NIM legger til grunn at uansett hvilken lovgivning man bestemmer seg for, så vil den måtte tolkes i lys av eventuelle fremtidige avklaringer i EMDs praksis.

NIM er positive til at lovforslagets § 9 konstaterer utgangspunktet om at den enkelte selv er rettslig ansvarlig for sine egne ytringer. Selv om en slik konstatering rettslig sett er overflødig, er NIM enig i at en slik presisering kan ha flere fordeler. De bevisstgjørende og pedagogiske effektene er kanskje særlig påtrengende for brukergenerert innhold på internett.

## **5. Det strafferettslige redaktøransvaret (§ 10)**

NIM er enig i at de beste grunner (også fra et menneskerettslig perspektiv) taler for å opprettholde et særskilt strafferettslig redaktøransvar – og at dette gjøres teknologinøytralt.

Det nærmere valg av ansvarsmodell har ikke NIM særlige synspunkter på. Vi bemerker imidlertid at vi deler departements antakelse om at et redaktøransvar etter modell av dagens bestemmelse i straffeloven ikke vil være i strid med uskyldpresumsjonen i EMK artikkel 6 – dersom dette er løsningen man faller ned på.

## **6. Imøtegåelsesretten (§ 6)**

NIM er noe forbeholdne til forslaget til plikt til å publisere imøtegåelser i § 6. En for vid imøtegåelsesrett kan være problematisk med tanke på de hensyn ytringsfriheten søker å verne – ved at det for eksempel kan gjøre terskelen høyere for hvem og hva mediene «tør» å rette kritikk mot. Samtidig som dette må avveies i lys av retten til privatliv (inkludert personvernet), så mener NIM at man som et utgangspunkt bør være varsom med hvor detaljert og omfangsrik denne plikten gjøres i *lovgivningen* (til forskjell fra

reguleringer i presseetikken).<sup>8</sup> Dagens bestemmelse i straffeloven § 270 tredje ledd har sjeldent blitt anvendt for domstolene, og NIM mener det kan ha gode grunner for seg å utnytte muligheten til nå å se på denne problemstillingen mer helhetlig – fremfor tilnærmet å videreføre en bestemmelse som det nok også i dag kan være grunn til å stille enkelte spørsmål ved sett i lys av EMK artikkel 10.

Adgangen til imøtegåelse vil typisk ha betydning i forbindelse med spørsmål om ærekrenkende ytringer. Imøtegåelsesadgangen vil da inngå som et moment – men langt fra det eneste momentet – i den helhetsvurderingen som må foretas for å avgjøre hvorvidt en ærekrenkende ytring er rettstridig eller ikke, slik dette nå fremgår av skadeerstatningsloven § 3-6 a annet ledd (som langt på vei utgjør en kodifisering av momenter som har vært avgjørende i praksis fra EMD). Lovfesting av en plikt til å oppfylle en spesiell del av denne helhetsvurderingen er følgelig ikke uproblematisk. NIM oppfordrer derfor til at behovet for en lovfestet plikt, og det eventuelle omfanget av denne plikten, vurderes nøye og eventuelt utredes nærmere.

## **7. Foretaksstraff**

Uavhengig av om man i lovverket etablerer en unntaksbestemmelse for medievirksomheter fra foretaksstraff eller ikke, vil NIM understreke at det på bakgrunn av ytringsfriheten (inkludert pressefriheten) må antas at det skal svært mye til for at foretaksstraff som følge av handlinger begått som en del av redaksjonell virksomhet, kan være aktuelt i praksis. Også andre grunner, slik som forholdet mellom eier og redaktør samt hensynene bak foretaksstraff, taler etter NIMs mening for at foretaksstraff på dette området kun kan være aktuelt helt unntaksvis.

## **8. Taushetsplikt**

NIM har ikke fått sett på Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat om endringer i kildevernreglene ettersom disse først ble sendt ut tett på fristen for dette høringssvaret. Spørsmålet om taushetsplikt henger nært sammen med kildevernreglene – og NIM vil vente med å kommentere dette til vi har fått sett nærmere på kildevernforslaget.

Prinsipielt støtter imidlertid NIM at denne problemstillingen utredes nærmere og da i sammenheng med andre tilstøtende problemstillinger om offentlighet og innsyn, slik som endringer av kildevernreglene. Dette er spørsmål som henger sammen og som med fordel kan vurderes helhetlig istedenfor enkeltvis og fragmentert.<sup>9</sup> NIM vil se det som en fordel å kunne kommentere på et mer helhetlig forslag/vurdering.

---

<sup>8</sup> Et annet forhold å være oppmerksom på er at det tilsynelatende er en forskjell i begrepsbruken i lovgivningen fra presseetikken. Det som behandles i høringsnotatet omtales gjerne som «adgang til tilsvar» i presseetikken, mens begrepet «imøtegåelse» brukes i tilknytning til adgangen til «samtidig imøtegåelse», som er noe annet enn det høringsnotatet behandler, jf. f. eks. Vær Varsom-plakaten pkt. 4.14 og 4.15.

<sup>9</sup> Se også NIMs årsmelding for 2017, Dokument 6 (2017–2018) s. 39–40.

Vennlig hilsen  
for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Konst. direktør

Erlend A. Methi  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.