

Norsk Redaktørforening

Vår referanse: 2025/108

Dato: 02.05.2025

Publikasjonsnr.: NIM-B-2025-013

BREV

Grunnlovfesting av redaksjonell uavhengighet

1. Innledning og bakgrunn

Vi viser til samtaler om temaet, og oversendelse av en kort skisse på epost den 20. desember 2024.

Spørsmålet er om det i lys av bekymringen for den internasjonale utviklingen er grunn til å *grunnlovfeste den redaksjonelle uavhengigheten*, som i dag er fastsatt i alminnelig lov. Vi nevner at denne gjennomgangen skjer etter NIMs eget initiativ.

Tilsvarende bekymringer har ledet til en styrking av *domstolenes* uavhengighet. I mai 2024 vedtok Stortinget enstemmig endringer i Grunnloven, for å styrke domstolenes uavhengighet. En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité skrev at:

Selv om det i dagens samfunnsforhold ikke fremstår som nærliggende at et alminnelig flertall i Stortinget vil true domstolenes uavhengighet gjennom endring av formell lov, kan det etter komiteens syn ikke utelukkes at dette vil stille seg annerledes i fremtiden. Utviklingen internasjonalt, også i enkelte europeiske land, viser at det også i demokratiske stater raskt kan etableres politiske flertall som ønsker å utøve innflytelse over rettsvesenet på en måte som alvorlig truer domstolenes uavhengighet.¹

Den nevnte utviklingen i enkelte land kan arte seg som en underminering av demokrati og rettsstat gjennom angrep på fundamentale institusjoner, som medier og rettsvesen. En mye omtalt bok, *How Democracies Die* av Daniel Ziblatt og Steven Levitsky, viser hvordan slike målrettede prosesser har foregått og foregår i flere land.

Underminering av frie og uavhengige medier er en vesentlig del av en slik utvikling. Utviklingen kan være skrittvis, og foregå med metoder som i seg selv er lovlige. De regulatoriske rammene kan over tid endres, og påvirkning kan skje gjennom

¹ Innst. 314 S (2023-2024)

medienes selvsensur snarere enn ved ren maktutøvelse. Fra andre land har vi også sett hvordan makthavere kan øve innflytelse over mediers eiere, som i sin tur påvirker medienes innhold. Slik uheldig innflytelse kan tenkes motivert av ulike interesser, også kommersielle, og er ikke begrenset til spesielle politiske bevegelser.

Disse truslene er forsterket i den aller seneste tiden, ved at sosiale medier i kombinasjon med kunstig intelligens både inngår i de maktstrukturene som utfordrer demokrati og rettstat, og i tillegg delvis fortrenger redaktørstyrte medier som infrastruktur for ytringer. Dette er blitt særlig tydelig i løpet av 2024 hvor omtrent halvparten av verdens land avholdt valg, og hvor det flere steder er reist spørsmål om påvirkning av valgene.²

Utviklingen har synliggjort den rollen redaktørstyrte medier har i en liberal rettsstat. Det er bred enighet om dette. Teknologirådet og NIM har i rapport om generativ kunstig intelligens og ytringsfrihet blant annet anbefalt:

Den nordiske modellen gir redaktørstyrte medier bestemte rettslige og økonomiske rammevilkår. I tillegg er modellen basert på en uavhengig og ansvarlig redaktør, samt en anerkjent selvdømmeordning. Ordningen har vært viktig for å bygge tillit. I møte med kunstig generativ intelligens vil det trolig bli enda viktigere at publikum forstår og kan stole på at det er mediene og redaktøren selv som er den endelige garantisten for innholdets troverdighet.³

Ytringsfrihetskommisjonen av 2022 uttalte at:

Å føre en aktiv mediepolitikk som sikrer et mangfold av ansvarlige redaktørstyrte medier, er noe av det viktigste myndighetene kan gjøre for å motvirke falske nyheter, desinformasjon og feilinformasjon. Uten alminnelig tilgang på kvalitetssikret informasjon kan det bli vanskelig å bevare Norges stiling som en av verdens beste rettsstater.⁴

I Totalberedskapsmeldingen uttaler regjeringen at:

Uavhengige redaktørstyrte medier er grunnleggende i et demokrati. Redaktørstyrte medier bidrar til en opplyst og engasjert befolkning som tar del i samfunnet rundt seg. Gjennom sin «vaktbikkjefunksjon» sørger mediene for at

² Se blant annet [NIMs og Teknologirådets rapport Sosiale Medier, Ytringsfrihet og Nasjonal Sikkerhet](#), november 2024, samt [Kunstig intelligens og demokratiske valg - internasjonale erfaringer og nasjonale anbefalinger](#), rapport fra ekspertgruppen for kunstig intelligens og valg, februar 2025.

³ [NIMs og Teknologirådets rapport Generativ kunstig intelligens og ytringsfrihet, desember 2023, s. 50.](#)

⁴ NOU 2022:9 En åpen om opplyst samtale, s. 255.

myndigheten blir stilt til ansvar for sine beslutninger. Det er vesentlig for å bygge tillit til institusjoner og myndigheter.⁵

Totalberedskapsmeldingen understreker at det må legges til rette for at «mediene kan levere på dette samfunnsoppdraget også under kriser og krig».

I Norge står pressefriheten svært sterkt. Norge har lenge tronet øverst på den årlige oversikten over pressefrihet i verdens land.⁶ En av grunnene til dette må antas å være den uavhengige stillingen som redaktøren har i Norge. Uavhengigheten er tuftet på langvarig praksis i mediene selv, og på norsk rett. Redaktørplakaten, en avtale mellom organisasjoner for redaktører og aviser, ble inngått første gang i 1953. Presseetikken er gjennom Vær Varsom-plakaten tuftet på et prinsipp om uavhengighet. Strafferetten har inneholdt bestemmelser om redaktørens ansvar, som er en forutsetning for redaktørens uavhengighet. Hovedprinsippet, om den redaksjonelle uavhengighet, ble lovfestet i 2009.

Ser man ut over Norges grenser, er redaktørens uavhengige rolle uvanlig. Internasjonalt er det vanlige at personer eller selskaper i kraft av å være «publishere» kan bestemme i alle typer spørsmål, som i andre slags bedrifter man måtte eie. På bakgrunn av en slik praksis inneholder heller ikke internasjonale menneskerettigheter noen egen regulering av redaksjonell uavhengighet.

Den norske redaksjonelle uavhengigheten har imidlertid bare rang av alminnelig lov, som kan endres av et alminnelig flertall på Stortinget. I lys av de farene som er skissert ovenfor, tar vi i denne utredningen opp spørsmålet om den redaksjonelle friheten bør grunnlovsfestes. Vi går først gjennom den redaksjonelle uavhengigheten, slik den er etablert i dag. Deretter drøfter vi om og hvordan et slikt prinsipp eventuelt kan grunnlovsfestes, herunder om det er konstitusjonelle argumenter for og mot en slik løsning. Som det fremgår, er spørsmålet om grunnlovfesting først og fremst et politisk spørsmål.

2. Redaksjonell uavhengighet, lov og praksis

2.1 Medieansvarsloven av 2020

Medieansvarsloven av 2020 bestemmer dette i § 7 om redaksjonell uavhengighet:

Redaktøren skal innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

⁵ Meld. St. 9 (2024-2025), Totalberedskapsmeldingen, s. 91.

⁶ [Reporters Without Borders, Index 2024.](#)

Utgiver, eier eller øvrig selskapsledelse kan ikke instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikke kreve å få gjøre seg kjent med skrift, tekst eller bilde, eller høre eller se programmateriale, før det blir gjort allment tilgjengelig.

Bestemmelsene i første og andre ledd kan ikke fravikes gjennom avtale eller annet rettsgrunnlag til ugunst for redaktøren.⁷

Måten prinsippet er regulert på innebærer at uavhengigheten er konkret angitt. Det er sammenkoplet med øvrige regler om ansvar og organisering som bygger opp under prinsippet, ikke minst redaktørens særlige strafferettslige og erstatningsrettslige ansvar. Forarbeidene pekte på at lovfesting kan «sikre respekten» for prinsippet, uten særlig gjennomgang av hva slags rettslige tvister som kan forekomme.⁸

Dersom tilstrekkelig rettslig interesse foreligger i en konkret sak, kan man tenke seg fastsettelsessøksmål om rettmessigheten av en eieres inngripen. Bestemmelsen innebærer unntak fra alminnelige selskapsrettslige bestemmelser, og kan tenkes å få betydning for eksempelvis gyldighet av avtaler en eier måtte inngå om redaksjonelt innhold i strid med prinsippet. Så vidt vi vet har slike rettstvister ikke forekommet i praksis. Bestemmelsen har vært anført som grunnlag for påstand om ugyldig oppsigelse av redaktør.⁹

Vernet om mediens kilder har både en rettslig og etisk side. Vernet innebærer både ansvar for å gjennomføre tiltak for faktisk beskyttelse, og å foreta vurderinger av hvilke opplysninger som omfattes av vernet og hva som faller utenfor vernet, og derfor kan utleveres til andre. Det må antas at dette vernet kan svekkes, dersom for eksempel eiere kan øve innflytelse i slike spørsmål.

Både den praktiske og rettslige betydningen av reguleringen kan tenkes å øke dersom utviklingen skulle gå i retning av større innslag av internasjonale konsern som eiere.¹⁰

Loven har etter § 1 som formål å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale gjennom redaksjonell uavhengighet, og etablering av klare ansvarsforhold for innhold som blir publisert i redaktørstyrte medier. Formålet knytter med dette an til det såkalte *infrastrukturkravet* i Grunnloven § 100, sjette ledd.

⁷ [LOV-2020-05-29-59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier.](#)

⁸ [Ot.prp.nr.19 \(2007-2008\) Om redaksjonell fridom i media, s. 11.](#)

⁹ [LA-2021-45958.](#)

¹⁰ Om dagens situasjon, se [Medietilsynet, Mediemangfold i et avsenderperspektiv, desember 2024.](#)

Loven inneholder bestemmelser om plikter og erstatnings- og straffeansvar for redaktører og andre i overensstemmelse med regelen i § 7.

Virkeområdet er begrenset til medier som driver regelmessig journalistisk produksjon av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse. Loven gjelder ikke medier som har markedsføring som hovedformål.

I lovens § 3 defineres «redaktør» som en fysisk person som treffer avgjørelse om mediet eller om del av dette. «Utgiver» er en fysisk eller juridisk person som i egenskap av eier har det økonomiske og administrative ansvaret for å utgi mediet. «Redaksjonelt innhold» er ytring som er publisert under redaktørens ledelse og kontroll, mens markedsføring ikke regnes som redaksjonelt. Redaksjonelt innhold avgrenses mot «brukergenerert innhold», som en mediebruker har publisert utenfor slik kontroll.

2.2 Bakgrunn for loven

Medieansvarsloven av 2020 avløste den tidligere loven om redaksjonell fridom i media, som trådte i kraft i 2009.¹¹ Prinsippet om redaksjonell uavhengighet ble videreført. Loven av 2020 var blant annet begrunnet med hensynet til en oppdatering og samling av forskjellige særregler om rettslig ansvar.

Et viktig grunnlag for de to lovene var Redaktørplakaten, og praksis basert på den. Redaktørplakaten ble utarbeidet i 1953 i samarbeid mellom Mediebedriftenes Landsforening (tidligere Norske Avisers Landsforbund) og Norsk Redaktørforening, og ble så vedtatt av begge organisasjonene.¹²

Redaktørplakaten bestemmer at utgiver kan fastsette formål og grunnlag for mediet, som redaktøren må forplikte seg til. Men innenfor dette bestemmer plakaten blant annet at:

Innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å utforme og beslutte mediets innhold og meninger. Verken offentlige myndigheter, eiere, kommersielle aktører eller noen annen interessegruppe kan gripe inn i denne friheten. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med utgivergrunnlaget, plikter han/hun å trekke seg fra sin stilling.

Flere medier opererte også før dette med prinsipper av liknende innhold, og ved forskjellige konflikter mellom redaktør og eier synes en form for redaksjonell

¹¹ [LOV-2008-06-13-41 om redaksjonell fridom i media.](#)

¹² [Redaktørplakaten.](#)

uavhengighet å være håndhevet og akseptert allerede fra begynnelsen av 1900-tallet. Dette gjelder blant annet en konflikt mellom eieren av Verdens Gang og redaktør Olav Anton Thommessen. I Aftenposten utarbeidet Thrine Schibsted sine «bestemmelser» om at «Redaktør Frøisland er avisens ansvarshavende redaktør og det hele personales overordnede». Avisen Østlandets Blad vedtektsfestet i 1947 at redaktøren skulle ha en «fri og uavhengig stilling som leder av redaksjonen» og bare pliktet å tre tilbake ved «uløselig» konflikt.¹³

Domstolene viste til prinsipper om redaksjonell uavhengighet, før dette ble lovfestet. Det ble for eksempel vist til som et argument i begrunnelsen for ikke å illegge utgiverselskap foretaksstraff for redaksjonens straffbare handlinger (ulovlig besittelse av «politiradio» m.v.), noe som ville forutsatt at redaktøren handlet «på vegne av» utgiverselskapet.¹⁴

Spørsmål om lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet ble tatt opp av Eierskapsutvalget i en utredning fra 1995.¹⁵ Etter at et høringsnotat om dette var sendt på høring i 1998, innvendte imidlertid Justisdepartementets lovavdeling at et slikt prinsipp ville krenke den ytringsfriheten som eiere har etter Grunnloven, og forslaget ble da ikke fulgt opp. Ytringsfrihetskommisjonen av 1999 tok imidlertid spørsmålet opp på nytt, og la til grunn at en lovfesting ikke ville være i strid med kommisjonens forslag til utforming av § 100 hvis det fremgikk at eiere fortsatt kunne bestemme over mediets grunnsyn og formål.¹⁶ Regjeringen viste til dette i forarbeidene til endringen av Grunnloven § 100 i 2004, og uttalte at arbeidet med lovfesting av redaksjonell uavhengighet burde tas opp igjen. Spørsmålet om prinsippet burde tas inn i Grunnloven, ble ikke reist.¹⁷ I forarbeidene til loven av 2009 var det heller ikke spørsmål om dette.¹⁸

Den redaksjonelle uavhengigheten har hele tiden vært omtalt som et særskilt vern mot påvirkning fra *eierinteresser*, ikke som et vern mot påvirkning fra *myndigheter*. En nærliggende forklaring på dette kan være en oppfatning om at vern mot innblanding fra myndigheter allerede følger av beskyttelsen av ytringsfriheten og vernet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Temaet ble kort berørt i forarbeidene etter at TV 2, som den eneste høringsinstansen, hadde tatt opp spørsmålet om bestemmelsen også burde omfatte «inngrep fra offentlige

¹³ Gjengitt etter Steingrim Wolland og Rolf Øvrum, Budbringerens dilemma, Institutt for Journalistikk, 1992, s. 116 flg.

¹⁴ Se Høyesterettsavgjørelsene [HR-1998-34-B](#) og [HR-2001-426](#).

¹⁵ [NOU 1995:3 Mangfold i media](#).

¹⁶ [NOU 1999: 27 "Ytringsfrihet bør finde sted", avsn. 5.5.2.](#)

¹⁷ [St.meld. nr. 26, Om endringer av Grunnloven § 100, avsn. 8.3.](#)

¹⁸ [Ot.prp.nr.19 \(2007-2007\) Om lov om redaksjonell friedom i media.](#)

myndigheter». Til det bemerket departementet at det ikke ville gå inn for noen slik utvidelse fordi ingen andre hadde reist spørsmålet, myndigheter var ikke omfattet av 2009-loven, samt at dette tydet på at «dette ikke oppfattes som noe stort behov i bransjen. Departementet viser til at mediefriheten er en integrert del av ytringsfriheten som er vernet av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.»¹⁹

3. Spørsmål om grunnlovfesting

3.1 Vurdering av behov

Temaet i dette innspillet er om prinsippet bør foreslås inntatt i Grunnloven, noe som reiser ytterligere spørsmål.

Et første spørsmål er om det er tilstrekkelig *behov* for et slikt vern. Dette er først og fremst et politisk spørsmål, og avhenger av en vurdering av den utviklingen som er skissert i avsnitt 1. Når den redaksjonelle uavhengighet i dag er beskyttet gjennom alminnelig lov, skyldes ikke dette at det er vurdert som mer hensiktsmessig enn beskyttelse i Grunnloven. Spørsmålet har ikke tidligere vært reist og diskutert. I tillegg til det rent politiske, vil vi peke på noen ytterligere poeng.

Et spørsmål er om en eventuell regel kan få praktisk *rettsvirkning*, eller om det mer er tale om en symbolfunksjon som vanskelig kan håndheves, eller kodifisering av regler som uansett kan utledes av andre bestemmelser i Grunnloven eller konvensjoner. Etter vårt syn er regelen om redaksjonell uavhengighet en regel med klare rettsvirkninger. Man kan heller ikke utlede en klar regel om slik uavhengighet av øvrige eksisterende prinsipper om ytringsfrihet som har rang over norsk lov. Redaksjonell uavhengighet er et prinsipp som i det vesentlige er utviklet i Skandinavia, slik at det neppe foreligger noen europeisk «konsensus» som for eksempel EMD vil legge til grunn. I forarbeidene til de norske lovene om redaksjonell frihet synes dette tatt for gitt, men det er gitt en oversikt over enkelte andre land som har lignende lovgivning. Det er særlig Sverige og Danmark som har dette.²⁰ I enkelte andre land er det omtalt avtaler eller praksis i samme retning, i hvert fall i noen medier.²¹

Den europeiske Media Freedom Act tar også sikte på å beskytte uavhengighet. Dette omfatter i første rekke et vern mot inngripen fra *myndigheter*. For øvrig er uavhengigheten her beskyttet gjennom blant annet krav til transparens og informasjon om eierskap mv, samt at utgivere (media service providers) har plikt til

¹⁹ [Prop. 31 L \(2019-2020\) Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier, avsn. 11.5](#)

²⁰ [Om rettstilstanden i nordiske land, se Prop.31 L \(2019-2020\), kap. 5.](#)

²¹ Se [Ot.prp.nr. 19 \(2007-2008\)](#) om lovgivning og praksis i Slovenia, Finland, Tyskland og Frankrike.

å etablere «measures» for å verne om uavhengighet i redaksjonelle spørsmål. Denne plikten er imidlertid begrenset til tiltak «that they deem appropriate» for dette formålet.²²

At det ikke foreligger noe menneskerettslig vern av redaksjonell uavhengighet som sådan må også ha ligget til grunn for det forlatte standpunkt om at ytringsfriheten var *til hinder* for slik uavhengighet, jf. om lovhistorikken ovenfor under 2.2.²³ Det kan nok hevdes at hensynet til uavhengighet, uansett alminnelig lovgivning, har rettslig relevans fordi pressefriheten er en del av ytringsfriheten etter Grunnloven § 100. Det kan få betydning, for eksempel i en forholdsmessighetsvurdering, men en klar og forebyggende regel forutsetter etter vårt syn lovfesting.

Til sammenlikning har det også vært innspill om å verne den akademiske ytringsfriheten i Grunnloven. Ekspertgruppen for akademisk ytringsfrihet anbefalte ikke dette, fordi «[u]tvalget tror ikke en endring som særskilt spesifiserte at «akademisk» ytringsfrihet også er vernet av Grunnloven ville gi den akademiske ytringsfriheten noe bedre rettslig vern enn den har i dag.»²⁴ Det samme kan tenkes anført for «kunstnerisk» eller «journalistisk» ytringsfrihet. Vernet om ytringsfriheten er sterkere på områder som er i kjernen for ytringsfrihetens begrunnelser, men en slik glideskala kan sies å være innbakt i det alminnelige menneskerettslige vernet både etter Grunnloven og EMK. Et slikt særlig vern er imidlertid ikke eksplisitt i Grunnlovens eller EMKs bestemmelser.

Etter vårt syn må det være klart at alle disse formene for viktig ytringsfrihet er vernet gjennom Grunnloven, EMK og konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, uten at vi her tar stilling til rekkevidden av vernet på disse andre områdene. Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) inneholder likevel i artikkel 15 nr. 3 en beskyttelse av «vitenskapelig forskning og skapende virksomhet». Konvensjonen er inkorporert i norsk rett med rang foran annen lovgivning.²⁵ Et tilsvarende vern av kunstnerisk og akademisk frihet er også inntatt i EUs charter.²⁶ Det kan hevdes at det er minst like god grunn til å beskytte redaksjonell uavhengighet på samme måte, siden denne uavhengigheten ikke har like sterkt grunnlag fra før.

Vi peker også på at en grunnlovfesting av redaksjonell uavhengighet er mindre problematisk siden det allerede er lovfestet, og medieaktørene over lang tid har

²² [Regulation \(EU\) 2024/1083, artikkel 6, 3.](#)

²³ Nærmere om denne diskusjonen i Kyrre Eggen, Ytringsfrihet, Oslo 2002, s. 608.

²⁴ [NOU 2022:2 Akademisk ytringsfrihet, s. 88.](#)

²⁵ [LOV-1999-05-21-30, menneskerettsloven, §§ 2 og 3.](#)

²⁶ [EUs charter om grunnleggende rettigheter](#) i artikkel 13 verner kunst, vitenskapelig forskning og akademisk frihet.

innrettet seg etter prinsippet. Det er altså ikke i Norge slik at man eier eller kjøper eierandeler i medier med forventning om å kunne bruke dette som kanal for løpende markedsføring av egne varer eller synspunkter. Et utslag av dette er også at norske medier i stor grad er eid av stiftelser.

3.2 Konstitusjonelle spørsmål

3.2.1 Innledning; regulering av privates rettsforhold i Grunnloven?

Redaksjonell uavhengighet innebærer en regulering av rettsforholdet mellom utgiver og redaktør. Plikter samles hos redaktøren, og utgivers kompetanse til å råde over mediets innhold reduseres. I de fleste tilfeller er redaktør og utgiver private rettssubjekter. Slike rettssubjekter kan riktignok også være eid av for eksempel staten, slik som NRK og Forsvarets forum. Det er vanlig å oppfatte menneskerettigheter som rettsforhold mellom individer på den ene siden, og myndighetene på den andre siden. For at beskyttelsen av individene skal bli reell, har rettighetene likevel etter hvert fått økt betydning også mellom individer. Som vi kommer tilbake til, er det heller ikke noe i veien for at Grunnloven regulerer forholdet mellom private. Siden dette kan tenkes som en innvending, kommenterer vi først denne siden av en mulig grunnlovfesting.

Dersom menneskerettigheter også får virkning mellom individer, kalles dette gjerne en «horisontal» virkning. Denne terminologien kan brukes både ved konvensjonsbaserte rettigheter, og Grunnlovens menneskerettigheter. Ved konvensjonsbaserte rettigheter er det staten som gjennom en internasjonal avtale har påtatt seg forpliktelser overfor borgerne.

Ved grunnlovsbestemte rettigheter er dette annerledes. Det Stortinget kan bestemme i alminnelig lov, må i utgangspunktet også kunne bestemmes i Grunnloven. Spørsmålet om tolkning av grunnlovsbestemmelsen blir da sentralt. Mente for eksempel Stortinget at Grunnloven § 100 skal beskytte mot private arbeidsgiveres inngrep i ansattes ytringsfrihet? Det kan hevdes at Stortinget selv må avgjøre hva som har slik konstitusjonell interesse at det bør fastslås i Grunnloven. Vi har allerede under avsnitt 3.1 pekt på noen grunner som kan tilsi grunnlovfesting, og oppsummerer under avsnitt 3.2.4 argumenter for og mot dette, også i et konstitusjonelt perspektiv.

Vi understreker at vår gjennomgang ikke pretenderer å være uttømmende eller noen fasit. Vår drøftelse bør absolutt være gjenstand for debatt og for kritikk fra konstitusjonell ekspertise.

3.2.2 Generelt om «horisontal virkning» av EMK og Grunnloven

I dette avsnittet gir vi en oversikt over tilfeller hvor menneskerettigheter eller Grunnloven innebærer «horisontal» virkning mellom borgere. Etter vårt syn bør den nokså teoretiske diskusjonen om temaet ikke få avgjørende vekt ved spørsmålet om

grunnlovfesting, men har funnet det riktig å gi en kort oversikt. Det kan også innvendes at denne oversikten først og fremst beskriver indirekte virkninger, og ikke fullt ut kan begrunne en direkte regulering mellom private i Grunnloven. Vi nevner derfor allerede nå at Grunnloven § 100 er det mest relevante og avklarende eksemplet på en tilsvarende regulering. Grunnloven § 100 behandles i neste avsnitt, mens avsnittet her gir en generell bakgrunn.

Man kan dele horisontal virkning inn i undergrupper. I noen tilfeller kan private påberope menneskerettigheter *direkte*, også i saker mot andre private. I andre tilfeller kan rettighetene få *indirekte* betydning, for eksempel ved at lover som gjelder mellom de private fortolkes innskrenkende slik at normene harmoniserer. En tredje mulighet er at menneskerettighetene binder *domstolene*. Domstolene er en av statens myndigheter, og må også i saker mellom private parter unnlate å avsi dommer som i sitt resultat krenker menneskerettigheter.

Konvensjonsbaserte menneskerettigheter kan få horisontal virkning i norsk rett på forskjellige måter. Utvalget som i 1993 vurderte gjennomføring av slike konvensjoner i norsk rett skrev at spørsmålet om «det foreligger tredjepartsvirkning, kan ikke besvares generelt. Dette vil bero på en tolkning av den enkelte konvensjonsbestemmelse og dermed variere, samt bero på situasjonen i den enkelte sak.»²⁷ Utvalget spurte seg her om slike effekter kunne sees som motargumenter mot innarbeidelse av konvensjoner. Utvalget pekte særlig på at legalitetsprinsippet kunne tilsi tilbakeholdenhet med å anvende innarbeidede rettigheter til ugunst for private, og at domstolenes oppgave kunne bli vanskeligere dersom det ikke forelå nasjonal lovgivning på området. Utvalget så ikke dette som avgjørende motargumenter.

EMD har selv anvendt EMKs bestemmelser i saker som har utspring i private tvister. Vi nøyer oss her med å vise til saken *Khurshid Mustafa Tarzibachi mot Sverige*.²⁸ Klagerens leie av bolig var oppsagt fordi han hadde oppført en parabolantenne i strid med leieavtalen, og oppsigelsen var opprettholdt av svenske domstoler. EMD la til grunn at et slikt forbud var i strid med informasjonsfriheten. EMD skrev at den:

«[C]annot remain passive where a national court's interpretation of a legal act, be it a testamentary disposition, a private contract, a public document, a statutory provision or an administrative practice appears unreasonable, arbitrary, discriminatory or, more broadly, inconsistent with the principles underlying the Convention.»

²⁷ NOU 1993: 18, Lovgivning om menneskerettigheter, s. 90.

²⁸ [Khurshid Mustafa and Tarzibachi v. Sweden](#), 16. desember 2008 (23883/06), særlig avsn. 33.

Norske domstoler skal i utgangspunktet anvende EMK på samme måte som EMD.

Tomtefestesakene er eksempler på at EMK gis anvendelse i saker mellom private parter i *norsk rett*. I rettssaker mellom private festere og bortfestere ble det vurdert om festelovens regler var i strid med EMKs første tilleggsprotokoll om eiendomsrett.²⁹ I disse sakene ble også forholdet til Grunnloven § 97 vurdert, og Høyesterett tok utgangspunkt i at «man står overfor to parter med hver sin interesse i eiendommen».³⁰

Også *Grunnlovens* rettighetsbestemmelser må antas å kunne få tilsvarende anvendelse i saker mellom private. Det er begrenset praksis om dette, men dette synes forutsatt av Lønning-utvalget som utredet grunnlovsreformen som fant sted i 2014. Utvalget skriver at myndighetene «som hovedregel» er pliktsubjekt, men private må «ta hensyn til andres menneskerettigheter» også i saker hvor «det stort sett bare er private interesser involvert».³¹

Et slikt eksempel kan være en kjennelse fra Høyesteretts ankeutvalg i 2014, hvor § 102 om privatliv ble trukket inn i spørsmålet om en privatengasjert sakkyndig skulle gis adgang til et hus som var gjenstand for tvist om heving av boligkjøp.³²

Andre eksempler på at Grunnloven får betydning for rettsforholdet mellom private er saker om krav på erstatning for ærekrenkelse og Grunnlovens § 118 (tidligere § 108) om forbud mot å opprette «stamhus» mv som grense for testators kompetanse.³³

3.2.3 Nærmere om Grunnloven § 100

I vår sammenheng er det grunn til å fremheve Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet særlig, siden forarbeidene angir at den skal begrense privates adgang til å gripe inn i andres ytringsfrihet. Bestemmelsen regulerer tilsvarende *interesser* som i vår utredning. Den omfatter også *tilsvarende rettssubjekter*, for eksempel ved at den innskrenker en eiers eller arbeidsgivers adgang til å instruere en ansatt om ytringer, eller sanksjonere fremsatte ytringer. Bestemmelsen er dessuten et klart eksempel på *direkte horisontal virkning* mellom private.

Bestemmelsens *ordlyd* angir ikke hvem som er pliktsubjekt, men beskriver den ytringsfriheten som skal tilkomme alle. At bestemmelsen er ment å ha rettsvirkning for private går frem av forarbeidene under hele tilblivelsesprosessen.

Ytringsfrihetskommisjonen av 1999, som forberedte revisjon av bestemmelsen, hadde som mandat blant annet å vurdere grunnlovsvernet «i forhold til inngrep fra

²⁹ [HR-2007-1593-P](#), [HR-2007-01594-P](#) og [HR-2007-01595-P](#).

³⁰ HR-2007-1593-P, avsn. 101.

³¹ Dokument 16 (2011-2012), Rapport fra Menneskerettsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 46.

³² HR-2014-2258-U.

³³ [Rt-1939-321](#)

offentlige myndigheter og private».³⁴ I sin utredning anga kommisjonen blant annet at følgende var omfattet av forslaget til § 100 tredje ledd:

[A]vtaler, forretningsstatutter og instruksjer knyttet til arbeidsforhold, organisasjonslivet, utdanningsinstitusjoner og andre mellommenneskelige forhold der et over- og underordningsforhold kan begrunne privat normgivning. Instruksjer som begrenser arbeidstakeres yringsfrihet er et typisk eksempel på normer som ikke kan være i strid med 3. ledd».³⁵

I departementets stortingsmelding fra 2004, ble det skrevet at § 100 burde verne mot inngrep i yringsfriheten, også fra private.³⁶ Departementet foretok dessuten en lengre drøftelse av offentlig og private ansattes vern mot inngrep fra arbeidsgiver. Yringsfriheten ble forutsatt å gjelde også her. Departementet skrev at bestemmelsen bør formes generelt og uten å nevne slike pliktsubjekter særskilt, fordi normen «så langt som mulig skal gjelde på alle livets områder.»³⁷

Departementet vurderte også spørsmålet i en drøftelse under overskriften «[b]ør en grunnlovsbestemmelse gi vern mot inngrep i yringsfriheten på grunnlag av privat autonomi og fra private?»³⁸ Dette ble besvart bekreftende, blant annet slik:

Departementet slutter seg til kommisjonen når den mener at den politiske yringsfriheten bør være vernet mot inngrep med grunnlag i privat autonomi – både inngrep fra det offentlige og fra private. For inngrep fra det offentlige følger et vern mot inngrep som skjer på grunnlag av privat autonomi, trolig allerede av dagens grunnlovsbestemmelse, jf. NOU 1999: 27 s. 170.³⁹

Så vidt vi kan se er ikke det forhold at bestemmelsen skulle få virkning mellom private, ansett som et argument mot grunnlovfesting i forarbeidene. Departementet drøftet under overskriften «konstitusjonelle spørsmål» hvilken virkning det hadde å sikre vernet i Grunnloven i motsetning til vanlig lov, betydningen av at en grunnlovsbestemmelse kan håndheves gjennom domstolskontroll med lovgivningen, og forholdet mellom nasjonalt vern og konvensjonsbasert vern. Departementet konkluderte med at det «ikke kan være tvil om at kjernen i de ulike elementene som til sammen utgjør yringsfriheten, bør være vernet i Grunnloven, og

³⁴ NOU 1999: 27, Yringsfrihet bør finde sted, s. 16.

³⁵ NOU 1999: 27, Yringsfrihet bør finde sted, s. 245.

³⁶ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, s. 40.

³⁷ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, s. 107.

³⁸ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, s. 38.

³⁹ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, s. 40.

at vernet bør ha karakter av håndfaste rettigheter som kan håndheves av domstolene.»⁴⁰

3.2.4 Oppsummering – konstitusjonelle avveininger

Etter vårt syn er det ikke noe rettslig *til hinder* for å grunnlovfeste en regel om redaksjonell uavhengighet. Grunnloven § 92 bestemmer at «statens myndigheter» skal respektere og sikre menneskerettighetene, men det er ingen grunn til å tolke bestemmelsen antitetisk slik at andre ikke kan ha en slik plikt. Vi nevner også Grunnloven § 121 om at endringer ikke kan forandre konstitusjonens ånd eller prinsipper, men vi antar at heller ikke det kan være problematisk. Grunnloven bestemmer i § 2 at den skal «sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene», hvilket nettopp er formålet med en bestemmelse om redaksjonell uavhengighet.

Det må vurderes om en slik bestemmelse har en slik konstitusjonell interesse, at den bør inntas i Grunnloven. Rene privatrettslige bestemmelser er det neppe noen grunn til å innta. Vi mener at det kan hevdes at en slik bestemmelse har sin plass i Grunnloven, på grunn av dens betydning for vern av den reelle ytringsfriheten i samfunnet. Den har også sin parallell i den allerede eksisterende reguleringen av forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i § 100. Ved revisjonen av § 100 i 2004 var ikke behovet for et vern av den redaksjonelle uavhengigheten så synliggjort som det er i dag. Vi viser til det som er skrevet innledningsvis, og avsnitt 3.1 om behovet for en slik regel, samt at det er tale om en regel med rettsvirkning og ikke bare et «symbol».

Det ble som nevnt foretatt konstitusjonelle vurderinger forut for vedtakelsen av Grunnloven § 100, som altså skulle ha virkning for private.⁴¹ Tre temaer ble drøftet.

For det første ble det drøftet om det hadde noen betydning å sikre friheten i Grunnloven, fremfor i alminnelig lov. Hvilket behov forelå? Departementet pekte blant annet på Ytringsfrihetskommisjonens begrunnelse om at dersom et flertall står fritt til å endre ytringsfrihetens grenser, kommer en viktig del av det demokratiske styringssystemet i fare. Domstolskommisjonen ga en tilsvarende begrunnelse for grunnlovfesting av domstolenes uavhengighet.⁴² Begrunnelsen for å grunnlovsfeste redaksjonell uavhengighet er av tilsvarende art.

For det andre ble betydningen av at en grunnlovsbestemmelse kan håndheves gjennom domstolskontroll, drøftet. Dette ble også sett i sammenheng med

⁴⁰ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, avsn. 2.2.

⁴¹ St.meld. nr. 26, Om endring av Grunnloven § 100, avsn. 2.2 fra s. 26.

⁴² [NOU 2020: 11, Den trede statsmakt, Domstolene i endring, avsn. 18.2.](#)

utformingen av bestemmelsen, og om den er så klar at den er egnet til domstolskontroll. Departementet la til grunn at det er av betydning at en grunnlovsbestemmelse kan håndheves uavhengig av skiftende stemningsbølger i samfunnet omkring.

For det tredje ble det drøftet om vernet etter internasjonale menneskerettsinstrumenter gjorde grunnlovsbestemmelse overflødig eller mindre nødvendig. Departementet la til grunn at *selv om* EMK i dag skulle gi et fullgodt vern for ytringsfriheten, også mot private inngrep, ville det være ønskelig med en egen grunnlovsbestemmelse. For en bestemmelse om vern av redaksjonell uavhengighet, kan man *ikke* basere seg på et fullgodt vern gjennom EMK. Dette momentet tilsier derfor med større vekt at slik uavhengighet bør grunnlovsfestes.

Som det fremgår, innebærer den redaksjonelle uavhengigheten en regulering av forholdet mellom redaksjon og eier. Reguleringen av forholdet mellom dem endres ikke av om reguleringen forankres i lov eller Grunnloven. Eierne kan jo heller ikke overtre alminnelig lov. En grunnlovfesting innebærer derimot et hinder mot at myndighetene endrer eller uthuler uavhengigheten. Slik sett innebærer en grunnlovfesting først og fremst en beskyttelse mot myndighetene, selv om de ikke er «pliktsubjekt».

En grunnlovfesting av uavhengigheten medfører et sterkere vern, fordi Grunnlovens regler for endring gjør det vanskeligere å avskaffe det som er vedtatt der. Siden redaksjonell uavhengighet regulerer forholdet mellom privates kompetanse, bør man også spørre om dette er en uheldig virkning. Bør man ikke kunne endre en slik regulering mellom private ved vanlig lov, dersom man ser gode grunner for det? Etter vårt syn tilføyer ikke et slikt spørsmål noe nytt til avveiningen, ut over de momentene om spørsmålets viktighet mv. som allerede er reist.

I samme retning er et spørsmål om en slik grunnlovfesting begrenser alminnelig lovgivning i for stor grad. Det finnes allerede en lov om redaksjonell uavhengighet, med detaljregulering av forskjellige aktørers ansvar og plikter. Innebærer en grunnlovfesting at loven ikke kan endres? Dette stiller seg vel på samme måte som ved annen lovgivning; Det er det som er bestemt i Grunnloven som ikke kan endres ved alminnelig lov, og det vil vel være atskillig rom for endring av detaljer i lov, som ikke begrenses av Grunnloven. Dette innebærer at teksten i en grunnlovsbestemmelse, sammen med forarbeidene, bør ta sikte på å angi så klart som mulig hva som skal være lovgivers handlingsrom i fremtiden. Vi antar derfor at forarbeidene bør gjengi de sentrale trekkene ved det redaksjonelle ansvaret og den redaksjonelle uavhengighet, jf. fremstillingen ovenfor under avsnitt 2. Om utforming viser vi til avsnitt 4 nedenfor.

Man kan i tillegg spørre om en grunnlovfesting kan tenkes å få betydning for forholdet mellom statsmaktene på noen måte, for eksempel ved at makt overføres fra lovgiver til domstoler. Utvalget som vurderte lovgivning om menneskerettigheter i 1993, var inne på dette.⁴³ Dette gjaldt imidlertid inkorporering av menneskerettigheter på områder uten eksisterende nasjonal lovgivning, og hvor menneskerettighetene får en kanskje uforutsett horisontal virkning. I vårt tilfelle vil det være Stortinget selv som vedtar bestemmelsen, og i en situasjon hvor det foreligger et utpenslet regelverk i form av alminnelig lov som bestemmelsen forutsetningsvis vil bygge på. Vi kan derfor ikke se at en grunnlovfesting skulle innebære noen slik maktforskyvning. Det andre mulige problemet som dette utvalget pekte på, legalitetsprinsippet, vil vel heller ikke medføre utfordringer når Stortinget vedtar bestemmelsen.

Den eksisterende lovgivningen og praksis må også ha betydning ved en vurdering av om en slik grunnlovfesting griper for mye inn i etablerte forventninger eller «legal certainty». En grunnlovfesting endrer ikke det materielle innholdet i reguleringen, men bestyrker det. Det må kunne hevdes at det er mindre som taler mot å grunnlovsfeste eksisterende status quo, enn å innføre en helt ny ordning.

Det kan også anføres at en bestemmelse om redaksjonell uavhengighet isolert sett ikke kan kalles en «menneskerettighet». Til det kan man innvende at det enkelte elementet i en menneskerettslig beskyttelse ikke nødvendigvis fortjener en slik betegnelse, for eksempel de enkelte rettighetene som samlet utgjør kravet til rettferdig rettergang. Slik sett bør spørsmålet være om bestemmelsen fortjener sin plass i Grunnloven, ikke hva den kan kalles. Det synes også ha vært synspunktet da det ble vurdert om § 100 også skulle omfatte private pliktsubjekter, jf. bemerkningen sitert fra forarbeidene i avsnitt 3.2.3 om å «innta elementene som til sammen utgjør ytringsfriheten». Sammenhengen med § 100 bør vurderes ved utformingen og plasseringen av en eventuell regel, jf. avsnittet under.

4. Utforming og plassering av en grunnlovsbestemmelse

Det kan være delte meninger om utforming og plassering av en eventuell bestemmelse.

En nærliggende mulighet kan være å plassere en slik bestemmelse som et nytt ledd i Grunnloven § 100, enten som et nytt fjerde eller femte ledd. Bestemmelsens funksjon vil være å bygge opp om den ytringsfriheten som er vernet i denne bestemmelsen.

⁴³ NOU 1993: 18, Lovgivning om menneskerettigheter, s. 90.

Vi antar at det er naturlig å utforme en slik bestemmelse i tråd med eksisterende lovgivning, også for å synliggjøre at lovgivers intensjon er å knytte an til den lovgivningen som i mer detalj foreligger på vedtakstidspunktet. Samtidig er det ikke mulig eller hensiktsmessig å foreta en detaljert beskrivelse av regelens anvendelsesområde eller virkninger i en kort bestemmelse i Grunnloven. En viss forenkling synes nødvendig. Som nevnt er det naturlig å gjennomgå dette nærmere i forarbeidene til en bestemmelse, hvor man også kan foreta avklaringer og presiseringer. Komiteinnstillinger tillegges betydelig vekt av Høyesterett ved tolkning av grunnlovsbestemmelser.⁴⁴

Bestemmelsen kan for eksempel lyde slik:

I allmenne journalistiske medier skal redaktøren innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål uavhengig lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Et spørsmål er om det er behov for en adgang til å gjøre inngrep i en slik bestemmelse, for eksempel for å kunne sikre at befolkningen gis nødvendig informasjon i en krisetid. Etter vårt syn er dette neppe nødvendig, særlig fordi bestemmelsen er ment å sikre den redaksjonelle uavhengighet i forhold til utgiver, ikke i forhold til myndighetene. Pålegg fra myndigheter, for eksempel om å gi informasjon, kan være et inngrep i ytringsfriheten, men dette må vurderes ut fra de øvrige bestemmelsene i § 100. Det er vanskelig å se for seg at utgiver kan påberope seg relevante grunner for å tilsidesette uavhengigheten.

Dersom man skulle anse argumenter mot å regulere forholdet mellom redaktør og utgiver i Grunnloven som avgjørende, kan man tenke seg en utforming som understreker *myndighetenes positive plikter*, for eksempel som teksten under:

Det påligger statens myndigheter å sikre at redaktøren i allmenne journalistiske medier, innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål, uavhengig kan lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

En slik utformet bestemmelse vil gi noe mindre klare avgrensninger enn en direkte regulering.

Man kan også tenke seg at en bestemmelse koples til § 100 *sjette* ledd. Dette «infrastrukturkravet» er først og fremst ansett som en føring for utforming av kultur-, medie-, utdannings- og forskningspolitikk.⁴⁵ Dersom redaksjonell uavhengighet

⁴⁴ Se for eksempel [HR-2020-2472-P](#), avsn. 110-114 (klimasøksmålet om § 112) og [HR-2016-2554-P](#), avsn. 67-70 (Holshipsak om § 92).

⁴⁵ St.meld.nr. 26 (2003-2004), avsn. 7.6.4. Se også HR-2019-1725-A.

inntas som en del av denne eksisterende bestemmelsen vil *konkrete* rettsvirkninger kunne bli ytterligere avdempet. Det kan for eksempel skrives slik:

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, herunder at redaktøren i allmenne journalistiske medier, innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål, uavhengig kan lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål.

Til det sistnevnte forslaget kan det innvendes at infrastrukturkravet også omfatter mange andre forutsetninger for en offentlig samtale.

5. Behandling av grunnlovsforslag

Et forslag om å endre Grunnloven må fremmes innen det tredje stortinget i valgperioden, og skal da kunngjøres offentlig i trykket form, jf. Grunnloven § 121 første ledd første punktum. I praksis innebærer dette at forslaget må være fremsatt før 1. oktober i det tredje året i valgperioden, jf. Grunnloven § 68. Det innebærer vel at det først er aktuelt å fremsette etter valget.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Konstituert direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.