

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 18/578-4/LA

Deres ref.:

Dato: 19.09.2018

Medietilsynets merknader til høring om forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier

1. Innledning

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høring av 9. mai 2018 med forslag til ny lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier (medieansvarsloven). Det foreslås her at bestemmelser knyttet til redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier samles i en ny medieansvarslov.

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av Medietilsynets samfunnsoppdrag at tilsynet skal bidra til å oppfylle statens overordnede mediepolitiske mål om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet bidrar til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen.

Medietilsynet er enig med departementet i at det fortsatt går et prinsipielt viktig skille mellom de redaktørstyrte journalistiske mediene og de uredigerte mediene, og at lovregulering som understøtter de redaktørstyrte mediene er et viktig element for å oppfylle infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Mediemangfold er en forutsetning for reell ytringsfrihet og et velfungerende demokrati, og dermed et sentralt mediepolitisk mål. Den uavhengige journalistikken som formidles gjennom de redaktørstyrte mediene, er viktige bidrag til mediemangfoldet.

Som departementet påpeker er de redaktørstyrte journalistiske massemediene sentrale fora for politisk debatt og meningsdannelse. Redaksjonell uavhengighet er en forutsetning for at mediene skal kunne bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale, der et bredt spekter av meninger og perspektiver kan komme til uttrykk. Regulering som understøtter de redaktørstyrte mediene redaksjonelle uavhengighet bidrar derfor til å ivareta disse mediene funksjon, noe som etter Medietilsynets vurdering er positivt i et mediemangfoldsperspektiv.

Medietilsynet viser for øvrig til det europeiske prosjektet The Media Pluralism Monitor¹, som er delfinansiert av EU og utføres av The Center for Media Pluralism and Media Freedom. I

¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>

dette prosjektet er en av indikatorene for å vurdere risikoen for mediemangfoldet i et land, om det finnes regulering som støtter opp om uavhengige redaktørstyrte journalistiske medier.

Regulering som støtter opp om de redaktørstyrte mediernes rolle og som setter krav til klare skiller mellom redaksjonelt innhold og brukerskapt innhold, vil også bidra til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen.

Medietilsynet støtter de overordnede hensynene departementet har lagt til grunn for lovforslaget. Medietilsynet vil videre fremheve det positive i at forslaget innebærer at reguleringen av redaksjonell uavhengighet og ansvar i de redaktørstyrte journalistiske mediene i størst mulig grad blir teknologinøytral og tilpasset medieutviklingen. Forslaget innebærer blant annet at kringkastere og bestillingstjenester blir underlagt lik regulering med hensyn til det straffe- og erstatningsrettslige redaktøransvaret.

Lovforslaget vil også bidra til å klargjøre rettsstillingen for tidligere uavklarte spørsmål, og samtidig samle regelverket på feltet på en oversiktlig måte. Etter tilsynets vurdering er dette positivt både for medieaktørene selv og for publikum.

Medietilsynet støtter på denne bakgrunn i all hovedsak forslaget til ny medieansvarslov slik det er fremmet i høringsnotatet.

Lovforslaget vil blant annet innebære at lov om redaksjonell fridom i media oppheves (mediefridomslova), samt at enkelte paragrafer i kringkastingsloven erstattes av nye bestemmelser i medieansvarsloven. Tilsynets merknader til høringsnotatet gjelder hovedsakelig departementets forslag om å oppheve enkelte bestemmelser i kringkastingsloven og forholdet mellom kringkastingsregelverkets virkeområde og forslaget til virkeområde for den nye medieansvarsloven. Medietilsynet har også merknader til departementets vurdering av behovet for en registreringsordning for medier som omfattes av loven, og til spørsmålet om lov om åpenhet om eierskap i medier skal innlemmes i den nye medieansvarsloven. Medietilsynet har ingen merknader til forslagene i utkastet som gjelder utformingen av ansvarsmodellen for det straffe- og erstatningsrettslige redaktøransvaret.

Oppsummering av Medietilsynets merknader:

- Medietilsynet er enig med departementet i at lovregulering som understøtter de redaktørstyrte mediene er et viktig element for å oppfylle infrastrukturkravet i Grunnloven. Den uavhengige journalistikken som formidles gjennom de redaktørstyrte mediene er viktige bidrag til mediemangfoldet. Regulering som understøtter de redaktørstyrte mediernes redaksjonelle uavhengighet bidrar derfor til å ivareta disse mediernes funksjon, noe som er positivt i et mediemangfoldsperspektiv.
- Medietilsynet støtter at infrastrukturkravet i Grunnloven gjenspeiles i lovens formålsbestemmelse. Medietilsynet skal bidra til å fremme statens overordnede ansvar på medieområdet om å fremme ytringsfrihet og demokrati ved å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. En forankring og synliggjøring av infrastrukturkravet er derfor i tråd med Medietilsynets samfunnsoppdrag og strategi.
- For å kunne fange opp fremtidig medieutvikling, er det gode grunner for at vilkårene til lovens saklige virkeområde er utformet skjønnsmessig. Likevel etterlyser Medietilsynet enkelte presiseringer av virkeområdet for å sikre forutberegnelighet for aktørene. Det vises også til at vilkåret til oppdatering og regelmessighet kan bli utfordrende å vurdere for elektroniske medier.

- Medietilsynet mener at det ikke bør innføres en registreringsordning for medier som omfattes av loven. Lovens virkeområde er skjønnsmessig, og medier som ikke er ment å omfattes av loven, kan tenkes å registrere seg. Ettersom det ikke kan være noen reell prøving av om mediet faller innenfor lovens virkeområde og heller ikke knyttes administrative sanksjoner til manglende registrering, vil registeret trolig ikke kunne gi et fullstendig bilde av de redigerte mediene i Norge. Myndighetene risikerer på denne bakgrunn at registeret gir liten veiledning for mediebrukere, bransje og rettsanvendere. Dersom departementet likevel beslutter å innføre en registreringsordning, mener Medietilsynet at den bør legges til et bransjeorgan.
- Medietilsynet støtter at sentrale begreper defineres i loven. Tilsynet etterlyser at forarbeidene tydeliggjør skillelinjene mellom redaksjonelt innhold og innholdsmarkedsføring.
- Virkeområdet etter kringkastingsloven § 2-3 og medieansvarsloven § 8 er ikke fullt ut overlappende, og en eventuell opphevelse av kringkastingsloven § 2-3 må etter Medietilsynets vurdering utredes nærmere.
- Etter Medietilsynets vurdering vil en egen bestemmelse om NRKs redaksjonelle uavhengighet ha en egenverdi for å synliggjøre at NRK som offentlig eid allmennkringkaster med et særskilt samfunnsoppdrag er uavhengig av sine eiere i redaksjonelle spørsmål. Medietilsynet foreslår derfor at kringkastingsloven § 6-2 opprettholdes.
- Medietilsynet støtter forslaget om å lovfeste en plikt til å opplyse om redaktør i medieansvarsloven. Forslaget sikrer en likebehandling av de redigerte mediene, og vil bidra til økt kritisk medieforståelse i befolkningen. Det kan vurderes om kringkastingsforskriften § 7-8 kan oppheves.
- Medietilsynet er enig med departementet i at kringkastingsloven § 2-16 må opprettholdes i tillegg til medieansvarsloven § 5 andre ledd. Muligheter for håndheving og tilsyn må vurderes slik at det sikrer likebehandling etter de to regelverkene. Tilsynet er positiv til å få oppgaver knyttet til tilsyn og håndheving, og peker på at likebehandlingshensyn og hensynet til effektivisering tilsier at eventuelle oppgaver bør legges til Medietilsynet.
- Medietilsynet understreker at vel så viktig som å få opplyst hvem som er redaktør, er kunnskap om eierforholdene i mediene. Medietilsynet viser til oppgavene tilsynet har etter lov om åpenhet om eierskap i mediene, og understreker betydningen av at tilsynet har nødvendig hjemler for å innhente informasjon om eierforhold. Medietilsynet er positiv til at loven innlemmes i medieansvarsloven så fremt det ikke foretas noen materielle endringer i lovens innhold eller virkeområde. Det understrekes at Medietilsynets arbeid med systematisk innsamling og presentasjon av informasjon om eierforhold er viktig for å sette opplysninger om eierforhold i en kontekst for mediebrukerne.
- Før kringkastingsloven § 5-1 oppheves, må departementet ta stilling til hvorvidt forpliktelsene etter AMT-direktivet artikkel 28 om at imøtegåelsesretten skal gjelde for alle kringkastere under norsk jurisdiksjon vil bli ivaretatt gjennom forslaget i medieansvarsloven § 6. For kringkastere er det sentralt at beriktigelsen så vidt mulig

kringkastes på samme tidspunkt og i samme programpost som den uriktige faktiske opplysningen ble publisert.

- Medietilsynet er, ut fra hensynet til kritisk medieforståelse, positiv til at redaktøren pålegges plikter knyttet til brukergenerert innhold. Medietilsynet peker på at det nærmere innholdet i pliktene kan utformes ved bransjeregulering, og viser samtidig til at forpliktelser til flagging/varsling av ulovlig innhold også trolig vil bli innført for de uredigerte videodelingsplattformene gjennom det reviderte AMT-direktivet.

2. Lovens formål og virkeområde

2.1.Lovens formålsbestemmelse

Medietilsynet er enig med departementet i at forslaget til ny medieansvarslov bidrar til å sikre infrastrukturkravet for de redigerte mediene, og støtter at Grunnlovens infrastrukturkrav gjenspeiles i lovens formålsbestemmelse.

2.2.Lovens saklige virkeområde

Lovens saklige virkeområde fremkommer av lovutkastet § 2. Medietilsynet støtter at virkeområdet utformes på en slik måte at det tar høyde for fremtidig utvikling av mediene, og da særlig de elektroniske. I likhet med departementet ser Medietilsynet at det vil kunne oppstå vanskelige grensedragninger mellom hvilke medier som faller innenfor og utenfor lovens saklige virkeområde.

Departementet peker på at virkeområdet etter medieansvarsloven innskrenkes noe når det gjelder kringkasting, og at det kan tenkes kringkastere som ikke vil bli omfattet av den nye loven. Etter departementets vurdering vil dette i så fall være kringkastere som ikke har den samfunnsfunksjonen som de særlige ansvarsreglene er ment å underbygge. Dette innebærer en realitetsendring, ettersom mediefridomslova § 2 etter sin ordlyd også omfatter kringkastere som kun har et rent underholdningstilbud. Medietilsynet støtter at det kun er kringkastere som formidler nyheter, aktualiteter eller samfunnsdebatt som ut fra formålet bør omfattes av medieansvarsloven. Det er overfor disse aktørene at publikum har en berettiget forventning om den uavhengigheten som redaktørinstituttet ivaretar. Ulikhetene i virkeområde vil imidlertid kunne få betydning for de bestemmelsene i kringkastingsloven som foreslås opphevet og flyttet til medieansvarsloven. Det vises til Medietilsynets uttalelse om disse forholdene i tilknytning til de aktuelle bestemmelsene.

Når det gjelder de tre kumulative vilkårene som må være oppfylt for at et medium skal være omfattet av virkeområdet, har Medietilsynet følgende bemerkninger:

Vilkåret om at mediet må drive med produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter eller samfunnsdebatt

Departementet viser til at det særlig er medier som formidler nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt som legger til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, og derigjennom har en viktig demokratisk rolle. Det legges til grunn at begrepene må tolkes vidt, og at fag- og ukepressen i utgangspunktet omfattes.

Departementet uttaler videre at et medium vil kunne omfattes av virkeområdet selv om hovedinnholdet består av annet stoff. På den annen side omfatter ikke virkeområdet medier som bare leilighetsvis driver nyhetsformidling der virksomheten har et annet formål.

Medietilsynet peker på at det vil kunne være utfordrende for medier som ligger i den nedre grensen av virkeområdet å vurdere hvorvidt de omfattes av loven. Begrepet «samfunnsdebatt» er vidt og formålsbetraktninger kan bli avgjørende for vurderingen. Dette vil spesielt gjelde de mer underholdningspregede mediene. Departementet peker på at underholdning kan ha stor betydning for den enkeltes selvrealisering, og nevner serien Skam på NRK som et eksempel på underholdning som også bidrar til samfunnsdebatt. I denne sammenheng vil Medietilsynet peke på at TVNorge kan være et eksempel på et grensetilfelle. TVNorge har ikke et regelmessig nyhets- og aktualitetstilbud, men har tradisjonelt tilbudt en rekke underholdningsprogrammer som kan sies å ha bidratt til samfunnsdebatt. Eksempler på slike programmer er «Mellom bakkar og berg», «Typisk deg med Petter Schjerven» og «Brille».

Medietilsynet foreslår videre en endring i ordlyden i utkast til § 2 første ledd, der tilsynet mener at formuleringen «*nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt*» bør endres til «*nyheter, aktualitetsstoff eller samfunnsdebatt*». Dette for å klargjøre at vilkårene er alternative og ikke kumulative. Et medium bør omfattes av loven selv om det ikke har et regelmessig nyhetstilbud, så fremt det har aktualitetsstoff eller på annen måte bidrar til samfunnsdebatt. Slik Medietilsynet leser høringsnotatet er dette også departementets intensjon.

Vilkåret om at mediet må være egnet til å nå ut til allmennheten

Når det gjelder det andre vilkåret om at mediet må være egnet til å nå ut til *allmennheten*, viser departementet til at mediet må ha en grad av profesjonalitet og drive virksomhet på et nivå som gjør det egnet til å fungere som infrastruktur for ytringsfriheten. Medietilsynet er enig i at virkeområdet bør avgrenses mot små og uprofesjonelle aktører, der publikum ikke kan ha en berettiget forventning om at redaktørpliktene gjelder.

Medietilsynet peker på at den nedre grensen for når et medium er egnet for å nå ut til allmennheten, samt bidrar til samfunnsdebatt, kan komme på spissen for bloggere/vloggere. Departementet påpeker i høringsnotatet at private bloggere normalt vil falle utenfor lovens virkeområde, ettersom de ikke er åpne allmenne fora for informasjonsutveksling. Medietilsynet er i utgangspunktet enig med departementet i denne avgrensningen slik mediebildet er i dag.

Departementet peker likevel på at det kan tenkes blogger som drives på et slikt profesjonelt nivå, at de kan falle innenfor lovens virkeområde. Tilsynet er enig med departementet i at enkelte blogger/vlogger allerede i dag kan tenkes å oppfylle lovens krav til at mediet må være egnet til å nå ut til allmennheten. Det fremgår av blogglisten.no at mange influencere har et stort publikum. De største bloggene har ifølge denne listen gjennomsnittlig 25 000 til 68 000 unike lesere per dag. Enkelte av disse bloggene har derfor flere lesere per dag enn mange lokalaviser. Mange av bloggerne er organisert gjennom ulike byråer, og finansieres gjennom salg av reklame.

Barn og unges kilder til informasjon er i økende grad andre kanaler enn de tradisjonelle nyhetsmediene. Medietilsynets barn og medier-undersøkelse for 2018² viser at nesten halvparten av norske 9-18-åringer foretrekker sosiale medier som kilde til nyheter. 60 prosent av 18-åringer finner nyheter gjennom sosiale medier, mens kun 40 prosent leser nettaviser.

² https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/trygg-bruk/barn-og-medier-2018/delrapporter-barn-og-medier-2018/barn-og-medier-2018---nyhetsinteresse_tv-programmer_youtube-kanaler_sociale-medier.pdf

Kun ti prosent av 17-18-åringene ser nyheter på TV daglig. Eksempelvis tar flere av de mest populære bloggene/vloggene opp problemstillinger rundt kropp, livsstil, helse og kosthold som kan bidra til samfunnsdebatt i vid forstand.

Selv om flere blogger/vlogger kan ha en stor utbredelse og samtidig inneholde en del samfunnsstoff som kan føre til debatt, er Medietilsynet enig i departementets utgangspunkt om at formålsbetraktninger blir avgjørende i vurderingen av om disse aktørene faller innenfor medieansvarslovens virkeområde.

Vilkåret om at mediet må oppdateres regelmessig

For å bli omfattet av loven må mediet for det tredje oppdateres *regelmessig*. Det fremkommer av høringsnotatet at det er en lav terskel for kravet til oppdatering, og at det for elektroniske medier vil bero på en nærmere vurdering av publiseringsfrekvensen for nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Medietilsynet støtter dette utgangspunktet, men påpeker samtidig at denne vurderingen kan bli vanskelig og gjøre virkeområdet til loven uklart, særlig når det gjelder nettavisene. Etter Medietilsynets vurdering er det særlig to spørsmål som bør belyses nærmere i forarbeidene; for det første hva som skal til for at et elektronisk medium er oppdatert og for det andre bør det gis noe ytterligere veiledning når det gjelder hvor hyppig mediet må oppdateres for å omfattes av loven.

Medietilsynet støtter for øvrig den negative avgrensningen av virkeområdet til medieansvarsloven.

Nærmere om kravet til oppdatering

For elektroniske medier kan det, etter Medietilsynets erfaring, være vanskelig å fastslå når et nettmedium er oppdatert. I forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier stilles vilkår om antall utgaver og regelmessighet. For å kvalifisere for produksjonstilskudd må nyhets- og aktualitetsmediet minst ha 48 utgaver i året. For å få godkjent en ny utgave må hovedinnholdet være oppdatert sammenlignet med forrige utgave av produktet, jf. forskriften § 2 fjerde ledd. For å være oppdatert, kreves at mer enn 50 prosent av det redaksjonelle innholdet byttes ut. Etter Medietilsynets erfaring oppstår det mange tvilstilfeller rundt når et elektronisk medium kan sies å være oppdatert, herunder hva som kan regnes som en ny utgave. Selve utgavedefinisjonen springer ut fra en papirbasert virkelighet, og lar seg ikke enkelt tilpasse den digitale verden.

Medietilsynet støtter på denne bakgrunn at det ikke legges opp til noen utgavevurdering av de elektroniske mediene etter medieansvarsloven, og at det må foretas en mer sammensatt vurdering av om mediet er oppdatert. Medietilsynet legger til grunn at kravet til oppdatering derfor ikke innebærer at mer enn halvparten av det redaksjonelle innholdet må byttes ut for at mediet skal ansees oppdatert, men at listen legges betydelig lavere.

Etter Medietilsynets syn bør et medium ansees som oppdatert når nye enkeltartikler eller debattinnlegg publiseres, med den konsekvens at eldre redaksjonelt innhold skyves lenger ned i skjermbildet. I tillegg bør begrepet også inkludere det forhold at en enkeltsak oppdateres eller bygges ut. Ofte publiseres først en kort sak, deretter bygges saken gjerne ut med mer informasjon eller flere kilder etter hvert som redaksjonen jobber videre.

Nærmere om kravet til regelmessighet

Høringsnotatet gir liten veiledning for kravet til regelmessighet når det gjelder de elektroniske avisene utover at dette vil være en mer sammensatt vurdering knyttet til frekvensen av publiseringen. I høringsnotatet vises til at det for elektroniske tidsskrifter ikke kan kreves oppdatering mer enn to ganger per år som minimum. Dette er, etter Medietilsynets vurdering, ikke nødvendigvis overførbart til de elektroniske avisene. Etter Medietilsynets erfaring varierer nivået og omfanget på publisering av redigert stoff hos nettavisene betydelig, alt fra aviser som har mange nye artikler hver dag til aviser der det kan gå månedsvis mellom hver ny sak.

I praksis vil vilkåret om regelmessighet i de fleste tilfeller ikke få avgjørende betydning for vurderingen av om en nettavis omfattes av loven, ettersom disse uansett er avhengig av en hyppig oppdatering for å være relevante for mediebrukerne og for å bidra til samfunnsdebatten. På den andre siden er veiledning om rekkevidden av lovens virkeområde viktig for at mediene selv skal kunne avgjøre hvorvidt de omfattes av loven, blant annet for å oppfylle plikten til å utpeke og opplyse om redaktør jf. loven §§ 4 og 5.

I forarbeidene til mediefridomslova³ uttales om definisjonen av elektroniske medier at: «*Det må i utgangspunktet vere tale om ei nyhendeteneste som blir oppdatert med jamne mellomrom*». Det gis heller ikke her noen veiledning om nivået på antall oppdateringer som kreves for å omfattes av loven utover at det må skje med jevne mellomrom.

Etter Medietilsynets oppfatning vil det derfor være hensiktsmessig om det gis noe mer veiledning i forarbeidene for hvilke momenter som vil være relevante i den sammensatte vurderingen departementet viser til at må foretas for de elektroniske mediene, herunder om nivået på frekvensen av publiseringen og hva som ligger i kravet til oppdatering. Dersom departementet ser behov for det kan Medietilsynet bistå med å utrede disse spørsmålene nærmere.

2.3.Behovet for en registreringsordning

Medietilsynet støtter departementets vurdering av at det ikke bør være en registreringsordning for medier som omfattes av loven. Som departementet påpeker, vil det ikke være aktuelt å gjøre noen reell vurdering av hvorvidt et medium faller innenfor lovens virkeområde eller ikke. Enten ordningen er frivillig eller tvungen, vil man derfor trolig ikke kunne oppnå en fullstendig oversikt. Det vises til at det heller ikke vil være aktuelt å sanksjonere brudd på en eventuell registreringsplikt. Videre vil medier som ikke er ment å omfattes av loven kunne tenkes å registrere seg uansett. Medietilsynet er derfor enig i at registrering ikke vil bidra til å klargjøre lovens virkeområde eller fungere som noen uttømmende oversikt over de redigerte mediene i Norge. Myndighetene risikerer på denne bakgrunn at registeret gir liten veiledning for mediebrukere, bransje og rettsanvendere.

Dersom det skal være en registreringsordning, mener Medietilsynet at ansvaret for denne bør legges til et bransjeorgan.

Medietilsynet opplever utfordringer knyttet til de samme problemstillingene med registreringsordningen for kabel og satellitt etter kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd. For det første er det uklart hvilke rettsvirkninger en slik registrering har. For det andre er definisjonen av begrepet kringkaster utformet slik at en aktør raskt kan skifte mellom å falle innenfor eller utenfor registreringsordningen, samt at et utall svært små aktører omfattes av

³ Ot.prp. nr. 19 (2007-2008) om lov om redaksjonell fridom i media

registreringsplikten. Medietilsynet har i den forbindelse etterlyst en nedre grense for når registreringsplikten inntreffer. Tilsynet antar at tilsvarende utfordringer også vil kunne oppstå for et register etter medieansvarsloven.

2.4. Definisjonene i medieansvarsloven § 3

Medietilsynet støtter på generelt grunnlag at relevante begreper defineres i loven. Når det gjelder definisjonen av redaksjonelt innhold i lovforslaget § 3 bokstav c) avgrensede departementet redaksjonelt innhold opp mot reklame og markedsføring. Medietilsynet etterlyser at skillelinjene mellom redaksjonelt innhold og innholdsmarkedsføring/content marketing tydeliggjøres i forarbeidene.

3. Redaktørplikten og kravet til redaksjonell uavhengighet

3.1. Lovfesting av redaktørplikten

Medietilsynet støtter at det av likebehandlingshensyn lovfestes en redaktørplikt som vil gjelde for samtlige redigerte medier, uavhengig av distribusjonsplattform. Medietilsynet støtter videre departementets forslag om å opprettholde den funksjonelle forståelsen av redaktørbegrepet, jf. lovutkastet § 3 a).

Departementet skriver i høringsnotatet punkt 8.2.1.3 at det foreslås en hjemmel til å gi nærmere regler om tilsyn og håndheving av § 4 i forskrift. Medietilsynet vil for ordens skyld peke på at en slik forskriftshjemmel ikke er inntatt i lovutkastet § 4.

3.2. Forbud mot inngripen i redaktørens uavhengighet

Medietilsynet støtter de grunner departementet viser til for å opprettholde en bestemmelse som forhindrer forhåndssensur eller annen overprøving av den redaksjonelle uavhengigheten, jf. utkast til § 8 andre ledd i medieansvarsloven. Bestemmelsen lovfester et viktig prinsipp, og kan beskytte mot inngripen fra ulike eierinteresser eller politiske organer. Medietilsynet peker på at prinsippet også er viktig for at mediebrukerne skal ha tillit til at innholdet som formidles er upåvirket av utenforliggende interesser. Dette vil igjen bidra positivt til meningsdannelsen og det offentlige ordskiftet.

Kringkastingsloven § 2-3 lyder: «*Den som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending. Første ledd begrenser ikke adgangen til å gi pålegg eller å beslutte og iverksette tvangstiltak etter tvisteloven*». Medietilsynet er enig i at det materielt sett er overlapp mellom kringkastingsloven § 2-3 og medieansvarsloven § 8. Virkeområdet etter kringkastingsloven § 2-3 er imidlertid negativt definert og omfatter «*den som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar*». Bestemmelsen vil derfor omfatte enhver annen, og er ikke avgrenset til eier eller utgiver av mediet slik som foreslått i ny § 8.

Etter Medietilsynets oppfatning vil behovet for beskyttelse mot inngripen trolig være størst overfor eier eller utgiver av mediet, slik at medieansvarsloven § 8 vil dekke de mest praktiske tilfellene. Det kan likevel ikke utelukkes at redaktøren kan ha behov for å påberope seg bestemmelsen overfor andre, slik som sponsorer eller annonsører i et kringkastingsprogram.

Ettersom konsekvensene av en opphevelse av kringkastingsloven § 2-3 ikke er utredet, støtter Medietilsynet at bestemmelsen i denne omgang ikke oppheves, og at spørsmålet kan vurderes nærmere ved en revisjon av kringkastingsloven.

3.3.Særbestemmelser om NRK - kringkastingsloven §§ 6-2 og 6-3

Departementet foreslår å oppheve kringkastingsloven § 6-2 om at styret i NRK ikke har myndighet i spørsmål knyttet til den løpende programvirksomheten, jf. § 6-3. Det bes likevel om høringsinstansens innspill på om bestemmelsen kan ha en egenverdi ved at den synliggjør NRKs rolle som offentlig eid allmennkringkaster. Medietilsynet er enig med departementet i at det er overlapp mellom reglene om styrets myndighet i kringkastingsloven og bestemmelsene om redaksjonell uavhengighet i mediefridomslova. Videre er tilsynet enig i at det ikke er tvilsomt at NRKs virksomhet omfattes av mediefridomslova. Departementets forslag om å videreføre bestemmelsen i mediefridomslova om redaksjonell uavhengighet i medieansvarsloven § 8, vil derfor etter Medietilsynets vurdering erstatte det materielle innholdet i kringkastingsloven § 6-2 første ledd. Medietilsynet mener likevel at en egen bestemmelse om NRKs redaksjonelle uavhengighet i kringkastingsloven kapittel 6 om NRKs virksomhet vil ha en egenverdi.

Det vises i denne sammenheng til at det på europeisk nivå er særlig fokus på betydningen av at allmennkringkasteren er uavhengig både redaksjonelt og institusjonelt, og at tilsynet med allmennkringkasterens virksomhet utøves av et uavhengig tilsynsorgan.

Europarådet har vedtatt flere anbefalinger for å sikre allmennkringkasterens uavhengighet, finansiering og utvikling, som fremhever allmennkringkasterens samfunnsrolle. Senest 7. mars 2018 kom Europarådet med en anbefaling om mediemangfold og åpenhet om eierskap, der blant annet den uavhengige allmennkringkastingen ble fremhevet som viktig for å skape offentlig debatt, meningsutveksling og samfunnsengasjement.⁴ Det har også utviklet seg praksis fra den Europeiske menneskerettighetsdomstolen om forståelsen av EMK artikkel 10 på allmennkringkastingsområdet. Her fremgår det at når et medlemsland velger å ha et system med allmennkringkasting, må reguleringen og håndhevingen av ordningen blant annet sikre et mangfoldig innholdstilbud og et objektivt, uavhengig og nyansert nyhetstilbud.

Allmennkringkasterne har et særskilt ansvar for å oppfylle en demokratisk, sosial og kulturell funksjon i samfunnet. Gjennom denne funksjonen har allmennkringkasterne en betydelig innflytelse på den offentlige debatten og meningsdannelsen. At allmennkringkasterens virksomhet er avhengig av politiske beslutninger både når det gjelder rammene for oppdraget og finansieringen av virksomheten, kan øke risikoen for at den redaksjonelle uavhengigheten settes under press. NRK er organisert som et statlig eid aksjeselskap, der kulturministeren utgjør generalforsamlingen og fastsetter selskapets vedtekter. En slik organisering medfører et særlig behov for å sikre NRKs redaksjonelle uavhengighet. For å kunne fylle den funksjonen NRK skal ha for å bidra til en åpen og opplyst offentlig samtale, må befolkningen ha tillit til NRKs uavhengighet fra politisk innflytelse. Befolkningens tillit til at NRK er politisk uavhengig bidrar også til å øke legitimiteten til allmennkringkasterens samfunnsrolle.

Medieutviklingen har bidratt til å øke omfanget av uredigerte informasjonskanaler, noe som igjen tydeliggjør behovet for å støtte opp under de redaktørstyrte mediene. I NRKs oppdrag er det forutsatt at NRK skal bidra til en bred og balansert redaksjonell dekning. I lys av medieutviklingen, der blant annet individualiserte medietjenester kan føre til økt polarisering

⁴ Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership. Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies.

av den offentlige debatten, blir det særlig viktig å understøtte NRKs ansvar for å eksponere mediebrukerne for et bredt innholdsmangfold og ulike perspektiver på viktige samfunnsspørsmål. Dette taler også for at oppmerksomheten også framover bør være rettet mot allmennkringkasterens redaksjonelle uavhengighet.

På denne bakgrunn mener Medietilsynet at bestemmelsen i kringkastingsloven § 6-2 første ledd bør opprettholdes.

4. **Opplysningsplikten**

Kulturdepartementet foreslår i lovutkastet § 5 at redaktøren skal ha plikt til å sørge for at det er tydelig opplyst i mediet hvem som er redaktør, samt sørge for at mediebrukerne på en enkel og tydelig måte har tilgang til kontaktopplysninger til mediet.

Departementet ber videre om høringsinstansenes syn på hvorvidt lov om åpenhet om eierskap i medier bør innlemmes i den nye medieansvarsloven.

4.1. Plikt til å opplyse om redaktør

Medietilsynet støtter de grunner som oppgis i høringsnotatet for å videreføre en lovfestet opplysningsplikt om hvem som er redaktør i mediet. I tillegg peker Medietilsynet på at hensynet til kritisk medieforståelse i befolkningen tilsier at det er viktig å vite hvem som er avsender av et budskap for å kunne vurdere budskapets relevans, tillit og verdi for egen meningsdannelse.

Fordi mediebildet er i rask endring, og det kan vokse frem nye former for redaktørstyrte medier der det ikke er vanlig praksis å identifisere redaktør, mener Medietilsynet det er riktig å lovfeste denne plikten i medieansvarsloven. De senere årene har det også vokst frem mange såkalte «alternative nyhetskilder». Dette er nettsider/nettaviser som lager nyhetslignende saker, men som ikke følger det presseetiske regelverket. Ofte har disse sakene kontroversielle temaer med en polarisert fremstilling som appellerer til følelser. Dette genererer igjen mange likes og delinger i sosiale medier, som Facebook og Twitter. Algoritmene som styrer visningene i sosiale medier gjør at saker som deles og likes mye "trender", som igjen skaper hyppigere visninger og dermed når ut til enda flere. Slike saker skaper ofte mye engasjement og samfunnsdebatt.

I kjølvannet av valgkampen i USA i november 2016, har falske nyheter vært et stort tema i samfunnsdebatten. I løpet av 2017 igangsatte EU-Kommisjonen flere tiltak for å få bukt med spredningen av falske nyheter og desinformasjon. En ekspertgruppe leverte i mars 2018 en rapport⁵ til EU-Kommisjonen. Gruppen anbefalte mange ulike former for tiltak, deriblant at åpenhet om avsender og om algoritmens betydning for eksponering av medieinnhold. Tiltak som styrker kritisk medieforståelse i befolkningen, særlig knyttet til kunnskap om kildekritikk, algoritmenes funksjon og åpenhet om desinformasjon, står sentralt. Plikten til å opplyse om redaktør vil støtte opp om EU-kommisjonens initiativ om åpenhet og transparens omkring medieinnhold.

Innføringen av en plikt til å opplyse om redaktør for samtlige redigerte medier vil bidra til at mediebrukerne får kunnskap om innholdet er redigert i henhold til det presseetiske regelverket. Dette kan etter Medietilsynets oppfatning bidra til økt kritisk medieforståelse i

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

befolkningen, ved at innholdets betydning og relevans vurderes opp imot om mediet er redigert.

Forslaget til ny § 5 første ledd vil til dels overlape med kringkastingsforskriften § 7-8. Denne bestemmelsen gir lokalkringkasterne plikt til å oppgi navn på redaktør til Medietilsynet, samt opplyse om dette ved sendingenes begynnelse og slutt, eller minimum to ganger per døgn. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse for de riksdekkende kringkasterne eller audiovisuelle bestillingstjenestene om å opplyse om redaktør.

Kringkastingsforskriften § 7-8 er etter Medietilsynets vurdering ikke nødvendig for å gjennomføre AMT-direktivet⁶ artikkel 5. Artikkel 5 er fullt ut gjennomført gjennom kringkastingsloven § 2-16. Det kan derfor vurderes hvorvidt medieansvarsloven § 5 bør erstatte kringkastingsforskriften § 7-8, og at denne bestemmelsen kan oppheves. Dette ville i så fall innebære at Medietilsynets adgang til å ilegge gebyr for overtredelse av plikten bortfaller.

4.2.Plikt til å gi tilgang til kontaktopplysninger

Departementet foreslår en plikt for redaktøren til å sørge for at mediebrukerne på en enkel og tydelig måte har tilgang til kontaktopplysninger til mediet, jf. utkast til ny § 5 andre ledd.

Kringkastingsloven § 2-16 gir en plikt for kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester til å oppgi nærmere angitt kontaktinformasjon til seerne på en enkel og direkte måte. Hensynet bak identifikasjonsplikten er slike tjenesters betydning for meningsdannelsen i samfunnet, og at seerne derfor bør kunne identifisere hvem som er ansvarlig for innholdet i tjenesten. Det er altså seernes, og ikke myndighetens, behov for å vite hvem som er ansvarlig for en tjeneste som legitimerer reglene om identifikasjonsplikt. Bestemmelsen gjennomfører AMT-direktivet artikkel 5.

Slik Medietilsynet ser det, har lovutkastet § 5 andre ledd og kringkastingsloven § 2-16, tilsvarende formål og begrunnelse. Medietilsynet støtter imidlertid departementets vurdering av at kringkastingsloven § 2-16 ikke kan oppheves, ettersom bestemmelsen ikke kan sies å fullt ut videreføres i lovforslaget. For det første er virkeområdet til den nye medieansvarsloven foreslått avgrenset til medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. AMT-direktivet, og derigjennom kringkastingsloven, gjelder for all kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester, også rene underholdningsmedier. For det andre oppstiller AMT-direktivet krav til hvilke spesifikke opplysninger som skal gjøres tilgjengelig, hhv. navn, gateadresse, postadresse, elektronisk postadresse og øvrige opplysninger som gjør det mulig å komme i direkte forbindelse med tjenesteyteren, samt relevante reguleringsmyndigheter eller tilsynsorganer. Etter Medietilsynets vurdering vil ikke henvisningen til «kontaktopplysninger» i § 5 kunne sies å fullt ut gjennomføre direktivet på dette punkt.

For de redigerte kringkasterne og de audiovisuelle bestillingstjenestene vil en slik «dobbel» regulering, etter Medietilsynets oppfatning, trolig være uproblematisk. Etter Medietilsynets vurdering vil disse medietjenestene gjennom å oppfylle kringkastingsloven § 2-16 også samtidig oppfylle forpliktelsen etter medieansvarsloven § 5.

⁶ Europaparlaments- og Rådskretiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester, inntatt i EØS-avtalen

Departementet foreslår ikke å knytte sanksjoner til brudd på medieansvarsloven § 5, men viser til at overholdelse bør skje gjennom bransjeregulering. Det vises imidlertid til at det er gitt en forskriftshjemmel i bestemmelsen, og at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt å gi håndhevingsmuligheter til Medietilsynet eller et annet offentlig organ. Medietilsynet har anledning til å ilegge sanksjon i form av advarsel, samt tvangsmulkt, for brudd på identifikasjonsplikten i kringkastingsloven § 2-16, jf. kringkastingsloven §§ 10-2 til 10-4. Det er noe uklart hvorvidt Medietilsynet har rettslig adgang til å ilegge gebyr for brudd på kringkastingsloven § 2-16, all den tid det ikke er gitt nærmere regler i kringkastingsforskriften §§ 10-1 til 10-3 for beregning av gebyr i disse sakene.

Medietilsynet påpeker at likebehandlingshensyn tilsier en konsistent og lik håndheving av brudd på kringkastingsloven § 2-16 og medieansvarsloven § 5. Det kan derfor vurderes hvorvidt sanksjonsreglene i kringkastingsloven §§ 10-2 til 10-4 bør tilpasses. Det påhviler imidlertid et ansvar for Norge etter AMT-direktivet artikkel 5 «å sikre» at medietjenestene identifiserer seg på den måten bestemmelsen angir. Det må eventuelt utredes hvorvidt det er rettslig handlingsrom til å fjerne slike administrative sanksjoner for brudd på bestemmelsen. Til informasjon har Medietilsynet etter at bestemmelsen om identifikasjonsplikt ble innført i kringkastingsloven i 2013 gjennomført flere egeninitierte kontroller av aktørenes overholdelse av plikten. Selv om det ved disse tilsynene ble avdekket brudd på denne plikten, har aktørene innrettet seg etter en dialog med tilsynet. Det har ikke vært benyttet administrative sanksjoner.

4.3. Tilsyn og håndheving

Kulturdepartementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i § 5 tredje ledd, med følgende ordlyd: «*Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten*». Det vises til at det på et senere tidspunkt kan bli aktuelt å gi håndhevingsmuligheter til Medietilsynet eller et annet offentlig organ.

Medietilsynet foreslår at forskriftshjemmelen presiseres, slik at det fremkommer tydelig at det i forskrift er anledning til å fastsette bestemmelser om tilsyn og håndheving. Ordlyden i nåværende tekst tyder på at det kun er adgang til å gi forskrift som presiserer innholdet i og omfanget av opplysningsplikten. En mulig ny ordlyd kan være: «*Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten, herunder om tilsyn og håndheving.*».

Medietilsynet er for øvrig positiv til å påta seg oppgaver knyttet til tilsyn og eventuell håndheving av opplysningsplikten i medieansvarsloven. Tilsynet har erfaring med lignende tilsyn etter kringkastingsloven § 2-16 og kringkastingsforskriften § 7-8, og det kan ligge effektiviseringsgevinster ved å samle slikt tilsyn hos ett organ. Likebehandlingshensyn kan også tilsi at ett organ bør ha tilsynsmyndighet for disse bestemmelsene.

4.4. Lov om åpenhet om eierskap i medier

Det er etter Medietilsynets oppfatning like viktig som å få opplyst hvem som er redaktør, å få informasjon om hvilke eierinteresser som står bak selskapet. Tilsynet viser til at betydningen av åpenhet om eierskap i mediene, «transparency», også har blitt et mer sentralt begrep i EUs mediepolitikk de senere år. Kunnskap om eierforholdene i mediene er viktig for at mediebrukerne skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak budskapene de møter.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt det bør inntas ytterligere regulering av opplysningsplikt om eierforhold og utgiver, og viser til

opplysningspliktbestemmelsen i lov om åpenhet om eierskap i mediene. Departementet ber videre om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt denne loven bør innlemmes i medieansvarsloven.

Medietilsynet deler departementets vurdering av at formålet etter lov om åpenhet om eierskap i medier er nært knyttet opp mot medieansvarslovens øvrige regler om opplysningsplikt og redaksjonell uavhengighet mv. Gjennom en innlemmelse av lov om åpenhet om eierskap i medier i medieansvarsloven, vil også avsendermangfoldet bli tydeliggjort.

Lov om åpenhet om eierskap i medier har til formål å «sikre åpenhet om eierforhold i norske medier». I forarbeidene til loven peker departementet på at mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. Videre fremheves følgende om lovens formål:

«For å kunne ta stilling til den informasjonen som formidles gjennom mediene, er det derfor viktig å vite hvor informasjonen kommer fra og hvilke interesser som står bak. Kunnskap om mediene – inkludert om eierskap, oppkjøp og maktforhold – er viktig for at vi som mediebrukere skal være oppmerksomme på hvilke avsendere og interesser som står bak, og for at vi skal kunne vurdere budskapenes relevans og verdi som grunnlag for egen meningsdannelse. Muligheten for en informert offentlig debatt om medieeierskap motvirker at skjulte eierinteresser kan utøve innflytelse på samfunnsdebatten, og kan virke forebyggende mot utilbørlig påvirkning av medienes innhold og bidra til å ivareta medienes redaksjonelle frihet.»

I forarbeidene⁷ til lov om åpenhet om eierskap i medier ble det drøftet hvorvidt det var hensiktsmessig med en egen lov. Departementet pekte i hovedsak på to argumenter for en egen lov: For det første at en egen lov om åpenhet bidrar til å synliggjøre betydningen av åpenhet om eierforhold i mediene. For det andre at det ikke var andre lover det var naturlig å innlemme bestemmelsene i.

Medietilsynet mener at medieansvarsloven vil være en naturlig sektorlov å innlemme bestemmelser om åpenhet om eierskap i medier i. Dersom loven innlemmes i medieansvarsloven, vil det etter tilsynets syn også bidra til å synliggjøre betydningen av åpenhet om eierforhold og dermed fremme reguleringens formål. Argumentene for at det bør være en egen lov om åpenhet om eierskap i mediene bortfaller dersom det blir vedtatt en sektorlov for de redigerte mediene gjennom medieansvarsloven, mener Medietilsynet.

I høringsnotatet går ikke departementet nærmere inn på hvordan lov om åpenhet om eierskap i mediene skal tas inn i medieansvarsloven, utover å benytte betegnelsen «innlemmelse». Medietilsynet antar at departementet mener at loven skal tas inn i medieansvarsloven uten at det foretas noen realitetsendringer i lovens materielle bestemmelser.

Dersom en eventuell inkorporering av loven fører til materielle endringer, vil det være behov for å vurdere konsekvensene av dette. For at Medietilsynet skal kunne utføre de oppgavene som tilsynet er pålagt etter loven vil det være viktig at rekkevidden av opplysningsplikten i § 4 ikke innskrenkes, samt at tvangsmulktshjemmelen i § 5 videreføres.

Etter lov om åpenhet om eierskap i medier § 4 har Medietilsynet rett til å be om opplysninger tilsynet trenger for å utføre sine oppgaver etter loven, herunder opplysninger om eierskap i norske medier og opplysninger om samarbeidsavtaler som gir en avtalepart tilsvarende

⁷ Prop. 39 L (2015-2016) Oppheving av lov om eierskap i medier og ny lov om åpenhet om eierskap i medier, punkt 4

innflytelse over det redaksjonelle produktet som eierskap. Mediene plikter ikke aktivt å gi mediebrukerne tilgang til slike opplysninger på eget initiativ, opplysningsplikten inntretr først på forespørsel fra Medietilsynet.

Medietilsynet benytter opplysningsplikthjemmelen i lov om åpenhet om eierskap i medier § 4 ved innsamling av opplysninger om eierforhold i medier til bruk for tilsynets rapporter om eierskap og økonomi i norske medier, til publisering av konsernoversikter, samt i Medieregisteret⁸ der det gis oversikt over hvem som eier avisene i Norge. Det kan videre være aktuelt å benytte hjemmelen for å innhente informasjon Konkurransetilsynet trenger for å vurdere hvorvidt et oppkjøp strider mot konkurranseloven. Medietilsynet arbeider også for tiden med å utvikle et mediemangfoldsregnskap, der det legges opp til ytterligere innsamling og systematisering av ulike indikatorer for avsendermangfoldet.

Informasjon om eierforhold for aksjeselskap vil i stor grad kunne innhentes fra åpne kilder. Opplysninger om eiere er imidlertid ikke åpent tilgjengelig for selskap som ikke er organisert som et aksjeselskap. Opplysningsplikthjemmelen i lov om åpenhet om eierskap i medier gir videre hjemmel til å innhente samarbeidsavtaler, samt innhente informasjon fra rettssubjekter som har eiermessig innflytelse over et aktuelt foretak. Dette er informasjon som Medietilsynet ikke har tilgang til uten en lovbestemt opplysningsplikt. Medietilsynet mener det derfor er avgjørende at opplysningsplikthjemmelen videreføres ved en eventuell innlemmelse i medieansvarsloven.

Videre åpner lov om åpenhet om eierskap i medier for sanksjon i form av tvangsmulkt dersom et medieselskap ikke etterkommer et pålegg om opplysninger, jf. loven § 5. Etter Medietilsynets erfaring avgir medieselskapene i de fleste tilfeller de opplysningene som etterspørres. Det å ha en sanksjon tilgjengelig kan imidlertid virke preventivt, og gi et sterkt insitament til å etterkomme slike forespørsler. Tilsynet anser det derfor som viktig at det i loven er tilgjengelig sanksjoner som skal sikre etterlevelse av opplysningsplikten. Dersom loven skal innlemmes i den nye medieansvarsloven, bør tvangsmulktbestemmelsen videreføres. Det samme gjelder bestemmelsen om klageinstans i § 6.

Når det gjelder behovet for å regulere en ytterligere opplysningsplikt utover det som følger av lov om åpenhet om eierskap i mediene, deler Medietilsynet departementets vurdering at det er tilstrekkelig regulering som sikrer at slike opplysninger er offentlig tilgjengelige. Så fremt Medietilsynet beholder sine oppgaver og hjemler etter lov om åpenhet om eierskap i medier, ser ikke tilsynet behovet for å pålegge mediet å opplyse om hvem som er eier eller utgiver.

Medietilsynet ønsker likevel å påpeke at det ved revisjonen av AMT-direktivet ble foreslått å innta en ny bestemmelse i artikkel 5 nr. 1 bokstav b om at medlemslandene kan pålegge medietjenestene å tilgjengeliggjøre informasjon om eierskapsstrukturen, inkludert informasjon om juridiske personers reelle rettighetshavere.⁹

5. Imøtegåelsesretten

Departementet peker på at en videreføring av den lovfastsatte retten til imøtegåelser av faktiske opplysninger kan bidra til å anerkjenne imøtegåelsesretten som en grunnleggende og effektiv måte å korrigere feilaktige opplysninger på. Videre legges vekt på at en lovfestet plikt for redaktøren til å innta imøtegåelser kan bidra til å bygge opp under en effektiv bransjeregulering og selvdømmeordning. På denne bakgrunn går departementet inn for å

⁸ https://www.medietilsynet.no/mediebildet/eierskap/#anchor_1179

⁹ Beneficial owners

lovfeste en plikt for redaktøren til å innta imøtegøelser av faktiske opplysninger som er publisert på redaksjonell plass i mediet.

Forslaget innebærer at kringkastingsloven § 5-1 blir opphevet, og erstattet av medieansvarsloven § 6. Kringkastingsloven § 5-1 lyder:

*«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.
Retten etter første ledd gjelder overfor kringkasterne underlagt norsk jurisdiksjon.»*

Som departementet viser til, er det lagt til grunn at kringkastingsloven § 5-1 gjennomfører EØS-avtalens direktiv om audiovisuelle medietjenester artikkel 28, som forplikter medlemsstatene til å *«adopt the measures needed»* for at fysiske eller juridiske personer som er blitt krenket gjennom uriktige påstander i et fjernsynsprogram har en rett til å imøtegå disse (omtalt som «Right to reply»).

Videre presiserer artikkel 28 punkt 2 at *«a right to reply or equivalent remedies shall exist in relation to all broadcasters under the jurisdiction of a Member State»*. Før kringkastingsloven § 5-1 oppheves, må departementet ta stilling til hvorvidt forpliktelsene etter AMT-direktivet artikkel 28 om at imøtegøelsesretten skal gjelde for alle kringkasterne under norsk jurisdiksjon vil bli ivaretatt gjennom forslaget i medieansvarsloven § 6. Departementet uttaler som nevnt i høringsnotatet at innskrenkningen av virkeområdet for kringkasting kan innebære at kringkasterne som ikke har den samfunnsfunksjonen som ansvarsreglene er ment å gjelde, kan falle utenfor virkeområdet til loven. Medietilsynet bemerker derfor at medieansvarsloven § 6 ikke vil gi imøtegøelsesrett overfor alle kringkasterne, slik som ordlyden i AMT-direktivet artikkel 28 forutsetter. Dersom § 5-1 i kringkastingsloven skal oppheves må departementet derfor ta stilling til om Norges forpliktelser etter AMT-direktivet ivaretas. I denne sammenheng vil det være et relevant vurderingstema hvorvidt formålet bak AMT-direktivet art. 28 kan begrunne en innskrenkende fortolkning av retten til imøtegøelse ut fra kringkasterens formål og funksjon.

Tematisk sett mener Medietilsynet at regelen om imøtegøelsesrett naturlig inngår som en del av medieansvarsloven, og vil sikre likebehandling av alle de redaktørstyrte mediene. Medietilsynet har ikke særskilt tilsynsansvar med bestemmelsen i kringkastingsloven og kan heller ikke sanksjonere brudd på bestemmelsen.

Departementet legger opp til at bransjen selv skal gis frihet til å lage nærmere retningslinjer for hvordan imøtegøelsen skal utformes og publiseres, men ber om høringsinstansenes innspill på om det likevel bør fastsettes nærmere regler i loven.

I AMT-direktivet artikkel 28 nr. 3 heter det om utforming og fremgangsmåte at:
«Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å gjennomføre retten til beriktigelse eller tilsvarende tiltak og fastsette fremgangsmåten som skal følges ved utøvelse av slik rett. De skal særskilt sikre at fristen for utøvelse av retten til beriktigelse eller andre tiltak er tilstrekkelig, og at framgangsmåten er slik at retten eller tiltakene kan utøves på tilbørlig måte av fysiske eller juridiske personer som er bosatt eller etablert i andre medlemsstater.»

Medietilsynet påpeker at for lineære kringkastingsprogram vil sendetidspunktet for beriktigelsen være sentral. I forarbeidene til kringkastingsloven¹⁰ er det uttalt at beriktigelsen må tas inn uten unødig opphold og på samme måte og tidspunkt (for eksempel i samme programpost) som de opplysningene som beriktiges. Etter Medietilsynets oppfatning bør derfor en uriktig faktisk opplysning som ble sendt i primetime også så vidt mulig beriktiges på samme sendetidspunkt og i samme programpost. Medietilsynet mener at disse føringene for kringkastingsprogram bør fremkomme enten i loven eller gjennom uttalelser i forarbeidene til medieansvarsloven, og ikke være opp til bransjen selv å avgjøre.

6. Brukergenerert innhold i redaktørstyrte journalistiske medier

Medietilsynet støtter departementets forslag til ny § 7 om å pålegge redaktører visse plikter knyttet til brukergenerert innhold.

Slik departementet påpeker, har fremveksten av brukergenerert innhold på nett i stor grad bidratt til å styrke ytringsfriheten og ytringsadgangen til befolkningen. Spredningen av ytringer er betydelig større enn tidligere, og det finnes mange forskjellige muligheter for å ytre seg blant annet gjennom kommentarfelt, personlige blogger/vlogger og sosiale medier. Denne vide ytringsadgangen gjør imidlertid at det også er enkelt å spre «netthets» eller falske nyheter, som er blitt en utfordring for ytringsfriheten og samfunnet. Det er derfor viktig at publikum er klar over hvorvidt innholdet er forhåndsredigert eller ikke. Etter Medietilsynets oppfatning vil informasjon og åpenhet om dette hjelpe leserne til å være bevisst på at ulike typer medieinnhold har ulik status, samt hva slags ansvar som påhviler en selv når det gjelder egne ytringer. Dette vil være med å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Medietilsynet støtter på denne bakgrunn departementets forslag om å pålegge redaktøren å holde brukergenerert innhold klart adskilt fra redaksjonelt innhold, samt en plikt til å opplyse brukerne av slike fora om innholdet er forhåndsredigert eller ikke og hvilke regler som gjelder for bruk av forumet. Det er videre viktig at medieansvarsloven klart definerer hva som regnes som redaksjonelt innhold og brukergenerert innhold.

Medietilsynet viser særlig til at departementet i § 7 andre ledd annet punktum foreslår at redaktøren skal legge til rette for varsling om ulovlig innhold i brukergenererte fora knyttet til mediet. Å pålegge forpliktelser til å lage systemer for varsling eller «flagging» av ulovlig innhold er i tråd med rettsutviklingen på mediefeltet internasjonalt, også for uredigerte medier. I den foreløpig politisk vedtatte teksten til revidert AMT-direktiv¹¹ er det inntatt forpliktelser for videodelingsplattformer¹² i artikkel 28 a til å innføre tiltak for å hindre spredning av ulovlig innhold eller ytringer på plattformen (slik som hatefulle ytringer eller oppfordring til vold og terror). Det er gitt enkelte føringer for fremgangsmåten for tiltakene i artikkel 28 nr. 3, mens de nærmere metodene er anbefalt utformet av et bransjeorgan eller gjennom samregulering med myndighetene.

Medietilsynet støtter på denne bakgrunn departementets oppfordring til samregulering mellom medieansvarsloven og bransjeregulering, der nærmere retningslinjer om hvordan pliktene etter § 7 best kan ivaretas blir utformet.

¹⁰ Ot.prp. nr. 77 (1996-1997)

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3567_en.htm

¹² Slik som YouTube

Med hilsen

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
direktør for juridisk/regulatorisk

Saksbehandler: Linda M. Andersen

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)