

Kultur- og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.: 22/4619

Dato: 16.01.2023

Medietilsynets høringssvar til NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Medietilsynet viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev datert 29. september og sender med dette vårt høringssvar.

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

Ytringsfrihetskommisjonens mandat har vært å utrede de sosiale, teknologiske, juridiske og økonomisk rammene for ytringsfrihet i dagens samfunn. Som kommisjonen skriver, er endringer i informasjonsfriheten, ytringsfriheten og pressefriheten primært drevet frem av teknologiske endringer. Ytringsfrihetskommisjonen foreslår en rekke tiltak for å sikre og styrke en åpen og opplyst offentlig samtale i møte med disse endringene.

Ytringsfrihetskommisjonen slår fast at ytringsfriheten har svært gode vilkår i Norge i dag. Videre vises det til metodiske svakheter i forskning om teknologiens negative innvirkning på ytringsfriheten. Når det er tvil om faktagrunnlaget, er det nødvendig å være varsom med å foreslå tiltak, noe kommisjonens anbefalinger bærer preg av, særlig når det gjelder hatefulle ytringer på sosiale medier og nedkjølingseffekter som følge av datainnsamling og kunstig intelligens.

Medietilsynet er enig i de metodiske utfordringene kommisjonen påpeker og støtter kommisjonens overhengende anbefaling om mer forskning for å få et bedre faktagrunnlag for virkningene teknologien har på ytringsfriheten. Uten et godt faktagrunnlag er det risiko for at de negative virkningene overdrives eller underdrives.

Teknologi og teknologibransjen er i rask endring. Etter at Ytringsfrihetskommisjonen la frem sin utredning, har kunstig generert tekst, bilde og video blitt mer presis og mer tilgjengelig, noe ChatGPT fra OpenAI er et eksempel på. Twitter har, etter at Elon Musk overtok selskapet, endret brukervilkårene flere ganger, preget av lite forutsigbarhet og personlige innfall. Globale plattformer har på bakgrunn av sviktende inntekter gjort dramatiske kutt i antall moderatorer og samfunnskontakter, også i Norge. Disse endringene påvirker ytringsfrihetens rammevilkår og synliggjør samtidig viktige risikoområder.

Vilkårene for frie redaksjonelle medier som har en avgjørende rolle i liberale demokratier, er også i rask endring. Forventningen om lavere inntekter i 2023 har ført til varsler om nedbemanning, samtidig som medienes momsfratak er under revisjon. Dette kan innvirke på mediemangfoldet og medienes evne til å finansiere journalistikken. I tillegg er flere EU-reguleringer under behandling, som etter Medietilsynets syn vil styrke brukernes rettigheter og gi et bedre vern av ytringsfriheten på internettplattformer.

Medietilsynet vil oppfordre departementet til å ta disse endringene i ytringsfrihetens rammevilkår med i den videre behandlingen av Ytringsfrihetskommisjonens utredning. Medietilsynet anbefaler samtidig å se utredningene fra Ytringsfrihetskommisjonen og Personvernkommisjonen i sammenheng. Teknologi griper inn i flere av de grunnleggende menneskerettighetene. Innsamling og bruk av persondata hentet fra internett og sosiale medier kan få en nedkjølende effekt på informasjonsinnhenting og deltakelse i den offentlige debatten. Vurderingen av teknologiens påvirkning på ytringsfriheten bør derfor ikke ses isolert fra personvernet.

Medietilsynet har valgt å kommentere de anbefalingene tilsynet mener bør justeres eller utdypes. Kommentarene under er knyttet til relevante kapitler i innstillingen.

Oppsummering:

- Kapittel 4: Dersom Ytringsfrihetskommisjonens forslag om evaluering av Grunnloven følges opp, bør også ordlyden i forbudet mot forhåndssensur i bestemmelsens fjerde ledd gjennomgås. Det bør vurderes om ordlyden skal justeres for å reflektere unntakene som i dag kun følger av rettspraksis.
- Kapittel 6: En digital hjelpeportal om ytringsfrihet bør vurderes i lys av eksisterende tjenester for spesifikke målgrupper, særlig når det gjelder barn og unge.
- Kapittel 7: Ytringsfrihetskommisjonens begrunnelse for et ytringsfrihetsråd er god. Medietilsynet vil imidlertid anbefale å se om funksjonene kan dekkes av eksisterende fagmiljøer, og mener at håndhevingskraft er nødvendig for å ansvarliggjøre globale plattformer. Videre overlapper de tiltenkte oppgavene for et ytringsfrihetsråd med oppgavene til en norsk koordinator for digitale tjenester under Digital Services Act (DSA).

- Kapittel 8: Medietilsynet støtter Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger om å prioritere arbeidet med DSA og sikre et effektivt tilsyn i Norge. En norsk koordinator bør få tilstrekkelige ressurser til å føre tilsyn med globale innholdsplattformers brudd på DSA i Norge for å kunne verne om ytringsfriheten i en digitalisert global offentlighet.
- Kapittel 9: Desinformasjon har en rekke samfunnsmessige skadevirkninger som gir behov for å vurdere flere tiltak enn kritisk medieforståelse, redaktørstyrte medier og faktasjekkere. Medietilsynet vil her peke på tiltak mot algoritmisk forsterkning av desinformasjon i DSA, bransjenormen mot desinformasjon, finansieringen av den og betydningen av at bransjenormen også omfatter Norge. Videre anbefaler Medietilsynet at det utarbeides en nasjonal strategi mot desinformasjon.
- Kapittel 11: Medietilsynet støtter forslaget om at det lovfestes en tidsfrist for behandling av innsynskrav, og foreslår at det også lovfestes unntak fra hovedregelen om en særskilt frist, for eksempel for svært omfattende innsynskrav og kompliserte saker.
- Kapittel 12: Medietilsynet støtter kommisjonens anbefaling om å oppheve forbudet mot politisk reklame på fjernsyn. Dersom forbudet likevel blir opprettholdt, ber Medietilsynet om at forbudet avgrenses tydeligere slik at rekkevidden av forbudet blir mer forutsigbart for publikum og enklere å anvende for myndighetene. Når det gjelder kommisjonens behandling av NRKs påvirkning av mediemangfoldet vil Medietilsynet understreke at det ikke er empirisk grunnlag for å hevde at det konkurransepresset NRK utøver på det nasjonale og regionale nyhets- og aktualitetsmarkedet har negative effekter på kort eller middels lang sikt. Det er heller ingen empiri som viser at bruk av NRK negativt påvirker betalingsviljen for digitale nyheter. Med hensyn til NRKs uavhengighet, mener Medietilsynet det er etablert gode ordninger for å ivareta denne, men støtter på prinsipielt grunnlag regelmessige vurderinger som kan bidra til å opprettholde den redaksjonelle uavhengigheten fremover. Det kan være hensiktsmessig å gjøre en slik vurdering i forbindelse med gjennomføringen av den europeiske mediefrihetsforordningen. Når det gjelder forslaget om å utrede NRK Sápmis uavhengighet nærmere, bør behovet for en slik utredning forankres hos Sametinget.
- Kapittel 13: Redaksjonell selvsensur som følge av vold, trusler og trakassering krever flere tiltak. Medietilsynet vil legge til at globale plattformers inngrep i pressefriheten gir en reell risiko for selvsensur og viser til mulige tiltak under europeiske regelverk.

Merknader til kapittel 4: ytringsfrihetens rettslige rammer

Kommisjonen anbefaler i kapittel 3.6 at det bør initieres en evaluering av Grunnloven § 100. Medietilsynet støtter at ordlyden i grunnlovsbestemmelsen bør moderniseres, og

at hensynet til toleranse og mangfold er gode formål som kan vurderes om skal inntas som en del av ytringsfrihetens begrunnelser i andre ledd.

Dersom det skal igangsettes en ny evaluering av Grunnloven § 100, mener Medietilsynet at det kan være hensiktsmessig i tillegg å evaluere ordlyden i fjerde ledd om forbud mot forhåndssensur. Etter ordlyden fremstår forbudet mot forhåndssensur som absolutt, bortsett fra for å verne barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Slik Ytringsfrihetskommisjonen selv redegjør for i utredningens kapittel 4.4.9, er det både i lovforarbeidene og rettspraksis likevel åpnet opp for at forhåndssensur kan skje i særlige tilfeller og på nærmere angitte og snevre vilkår. Dersom grunnvilkåret om «særlige tilfeller» eller «irreversibel skade» er oppfylt, skal det gjøres en forholdsmessighetsvurdering etter andre eller tredje ledd.

Medietilsynet støtter et strengt vilkår for inngrep i ytringsfriheten som innebærer en forhåndskontroll. Forbudet er etter gjeldende rett likevel ikke helt uten unntak i særlovgivningen. Medietilsynet har for eksempel hjemmel etter kringkastingsloven § 4-5 til å nedlegge forbud mot videreformidling av utenlandske fjernsynskanaler som retter sendinger mot Norge i visse tilfeller, der disse inneholder ulovlig innhold som enten er alvorlig skadelig for barn, pornografi eller vold i strid med norsk rett eller ytringer som en domstol har funnet i strid med straffeloven § 185. Bestemmelsen er en gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester, AMT-direktivet). Hvordan kringkastingsloven § 4-5 står seg mot forbudet mot forhåndssensur ble vurdert i forbindelse med vedtakelsen av ny § 100 i 2004. Justisdepartementet uttalte i St.meld. nr. 26 (2003–2004) på s. 132 at bestemmelsen ble ansett å være i tråd med Grunnloven fordi den muliggjør en håndheving av ulovlige ytringer. Medietilsynet har benyttet bestemmelsen med varsomhet. Det vises til vedtak overfor tv-distributører om å forby videresending av ulovlige pornografiske program i sak 2002/1606, hvor det ble fattet vedtak overfor UPC Norway AS om å forby videresending av ulovlige pornografiske program på Canal+ Gul, Canal+ Blå og TV1000. Det vises også til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-8/97 som gjaldt vedtak overfor en kabeldistributør om å forby videresending av kanalen FilmMax i det norske kabelnettet.

Fra 1. januar 2021 fikk Medietilsynet hjemmel i kringkastingsloven § 4-7 til å pålegge norske distributører av utenlandske tv-kanaler å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til pengespillreklame i strid med det norske pengespillregelverket. Bestemmelsen ble vurdert å være i tråd med Grunnloven § 100, jf. Prop. 45 L (2019–2020) punkt 5.4 og Innst. 247 L (2019–2020). Flertallet i familie- og kulturkomitéen konstaterte at hjemmelen ikke kom i konflikt med ytrings- og informasjonsfriheten, at inngrepet som ble foreslått er nødvendig for å sikre de samfunnsmessige behov som spillovgivningen skal ivareta, og at målet er viktigere enn inngrepets begrensede konsekvenser.

Medietilsynet foreslår at det ved en evaluering av Grunnloven § 100 også gis mandat til å vurdere om forbudet mot forhåndssensur i fjerde ledd bør klargjøres slik at det reflekterer gjeldende rettstilstand på en bedre måte, herunder de vilkår for unntak som per i dag følger av ulovfestet rett på bakgrunn av uttalelser i forarbeider og praksis fra domstolene.

Merknader til kapittel 6: bred tilknytning til og deltakelse i offentligheten

Ytringsfrihetskommisjonen slår fast at ytringsfriheten har svært gode vilkår i Norge, og at internett og sosiale medier er en viktig infrastruktur for innhenting av informasjon og deltakelse i den offentlige samtalen.

Kommisjonen påpeker at det er metodisk utfordrende å bevise kausalitet mellom sosiale medier og psykisk uhelse hos barn og unge, radikalisering og polarisering. Kommisjonen viser til tilsvarende metodiske utfordringer i analyser av omfanget av hatefulle ytringer og hvorvidt de virker innskrenkende på ytringsfriheten. Medietilsynet er enig i at årsakssammenhenger mellom utbredelsen av teknologi og negative konsekvenser for ytringsfriheten er utfordrende å påvise, særlig når data fra internettplattformene er lite tilgjengelig.

At mange opplever at hatefulle ytringer virker begrensende på deltakelsen i det offentlige ordskiftet, er allikevel godt dokumentert,¹² selv om den samfunnsmessige effekten på ytringsfriheten ikke er entydig. Ansvar for å håndtere hat og hets hviler imidlertid i stor grad på de som mottar hatefulle ytringer, presist uttrykt av en 14 år gammel gutt i Medietilsynets undersøkelse om hatefulle ytringer: «Du må ha tykk hud eller unngå å være på nettet».³

Medietilsynet er enig med kommisjonen i at mer straff og flere forbud ikke er løsningen på utfordringene i ytringsrommet og støtter langt på vei kommisjonens anbefalinger under kapittel 6.8. Et mangfold av tiltak er nødvendig som kompetansebygging gjennom utdanning, yrkesliv og organisasjonsliv, noe også Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020 viser.⁴ Medietilsynet etterlyser imidlertid en systematisk tilnærming og prinsipiell drøfting av utfordringene som enkelte grupper opplever når de deltar i det offentlige ordskiftet, hvordan dette kan påvirke deltakelsen i offentligheten, og hvilke tiltak som bør treffes.

Når det gjelder barn og unge mener Medietilsynet det er behov for tiltak for å styrke kompetansen om den enkeltes ytringsansvar og hvordan man kan beskytte barn og unge når de ytrer seg på nett. Medietilsynet viser til at barn og unge er særlig sårbare for hets og sjikane, og at de har andre behov enn voksne. Staten har derfor et særlig ansvar når det gjelder å beskytte barn mot netthets, og for å bidra til at barn får en positiv opplevelse når de ytrer seg i det offentlige rom.⁵ Etter Medietilsynets vurdering er barns tillit til at det er iverksatt tiltak for å beskytte dem mot hets og sjikane når de ytrer seg, en forutsetning

¹ <https://pst.no/globalassets/artikler/rapporter-2022/trakassering-og-trusler-mot-politikere-2021.pdf>

² <https://amnesty.no/personlig-truende-og-seksualisert-hets>

³ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/2022-rapport-hatefulle-ytringer.pdf>

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/09fc5dbac22043dda68cfd97d3d2909/status-strategi-mot-hatefulle-ytringer-mai-2020.pdf>

⁵ Se blant annet Committee on the Rights of the Child- General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment avsnitt 60 og Dok.nr.16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven kap. 32

for deres reelle ytringsfrihet. Barns rett til beskyttelse, og plassering av ansvar, er perspektiver vi skulle ønske hadde vært belyst tydeligere i utredningen.

Til 6.8.3: digital hjelpeportal for ytringsfrihetsspørsmål

Medietilsynet er enig med kommisjonen om at det er viktig å styrke informasjonen om ytringsfrihetsspørsmål, om ulike varslings- og klageordninger og om hjelpeapparatet for dem som trenger bistand. Vi mener likevel at å opprette en nasjonal digital hjelpeportal ikke er riktig tiltak.

Oppbygging og drift av slike saksspesifikke hjelpeportaler er ressurskrevende og må vurderes opp mot potensielle målgrupper. Medietilsynet mener oppbygging av en ny hjelpeportal kan trekke ressurser fra eksisterende tjenester og risikerer å bli en unødvendig omvei til de tjenestene brukerne søker. Vi foreslår heller å styrke informasjonen om ytringsfrihet og ytringsfrihetsproblematikk i eksisterende kanaler der publikum allerede finner relatert informasjon.

For barn og unge er det nærliggende å bygge på ung.no. Ung.no skal, ifølge Prop. 1 S 2022–23, være statens primære tverrsektorielle kanal for digital informasjon, dialog og digitale tjenester til barn og unge på tvers av tjenestenivåer. Å legge relevant informasjon til en tjeneste barn og unge allerede bruker, kan bidra til å styrke koordineringen på området og gjøre det lettere å nå ut til målgruppen. Det er ikke like lett å identifisere tilsvarende informasjonskanal til øvrige målgrupper. Derfor bør dette utredes nærmere. Tiltak, råd og kommunikasjon rettet mot målgruppene, og særlig de mer sårbare, må uansett være brukervennlige, godt strukturert og systematisk innrettet.

Merknader til kapittel 7: internett som infrastruktur

Til 7.5: datainnsamling og nedkjølende effekt

Ytringsfrihetskommisjonen peker på at nedkjølingseffekter er vanskelig å måle. Kommisjonen finner det lite sannsynlig at teknologigigantenes forretningsmodell utfordrer vår autonomi og frie meningsdannelse, men at det er større grunnlag for å fastslå at nedkjølingseffekter kan føre til at folk blir mer forsiktige med å ytre seg, hvilke nettsider og sosiale mediekontoer man besøker, og hva slags informasjon man søker etter på internett. Utover dette henviser Ytringsfrihetskommisjonen til Personvernkommisjonens utredning.

Medietilsynet støtter anbefalingene om mer forskning på nedkjølingseffekter og hvordan innhenting av persondata, profilering, anbefalingsalgoritmer, kunstig intelligens og generativ KI påvirker ytringsfriheten og ytringsfrihetens begrunnelser om demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse (autonomi).

Medietilsynet vil oppfordre til en samlet vurdering av utredningene fra Personvernkommisjonen og Ytringsfrihetskommisjonen i den videre behandlingen for å unngå blindsoner. Medietilsynet understreker i den forbindelse at vår bekymring for nedkjølingseffekter primært er knyttet til den ukontrollerte og ugjennomsiktige innhenting og bruken av persondata på tvers av internett, som ligger til grunn for

globale innholdsplattformers forretningsmodell. For virksomheter med hovedkontor i Norge har Datatilsynet tilsynskompetanse for at personvernregelverket overholdes.

Til 7.10.1: opprette et uavhengig ytringsfrihetsråd

Kommisjonen foreslår at det opprettes et uavhengig rådgivende organ i form av et ytringsfrihetsråd, som blant annet skal samle inn og vurdere kunnskap, gjøre løpende vurderinger av de sosiale plattformenes effekt på samfunnet og rapportere og gi kunnskap til andre organer om dette. Ytringsfrihetskommisjonens begrunnelse er at ytringsfriheten eies av alle, at ytringsfrihetens rammevilkår er i rask endring, og at et ytringsfrihetsråd bør ha et særlig mandat knyttet til barn og unges ytringsfrihet.

Medietilsynet er opptatt av å sikre en løpende oppdatering og systematisering av kunnskapsgrunnlaget om ytringsfrihetens rammevilkår i Norge, men mener det er en bedre løsning å benytte eksisterende kompetanse og kompetansemiljøer og på andre måter jobbe for en bedre systematisering og koordinering av kunnskapsinnsamling. Når det gjelder barn og unge finnes det etablerte tjenester som allerede er godt kjent i målgruppen.

Medietilsynet vil i tillegg bemerke at de tiltenkte oppgavene for et ytringsfrihetsråd ligger tett på oppgavene til en norsk koordinator for digitale tjenester under Digital Services Act (DSA). Etter Medietilsynets oppfatning er tilsynskompetanse og håndhevingskraft en forutsetning for å ansvarliggjøre de globale aktørene. DSA innfører her en rekke forpliktelser som Europakommisjonen får ansvaret for å håndheve. En norsk koordinator får tilsynskompetanse i Norge, og et brudd på DSA i Norge må dokumenteres. I dette arbeidet vil norske brukere, organisasjoner og næringsliv spille en sentral rolle. Her ligger det en reell påvirkningsmulighet når det gjelder hvilke saker en koordinator bringer inn for EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og Europakommisjonen. Medietilsynet omtaler DSA og koordinatorrollen mer inngående i merknadene til kapittel 8.

Et ytringsfrihetsråd vil kreve ressurser som kommisjonen viser til i kapittel 16, noe som vil kunne gå på bekostning av andre tiltak innen ytringsfrihetsområdet.

Av disse grunnene mener Medietilsynet det ikke er rett tiltak å prioritere etableringen av et ytringsfrihetsråd, men heller utnytte eksisterende kompetanse for å svare på de utfordringene Ytringsfrihetskommisjonen viser til.

Merknader til kapittel 8: ansvar for ytringer på internett

I kapittel 8 vurderer kommisjonen tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og sosiale nettverk, plattformenes rolle og rettslige ansvar og behovet for internasjonalt samarbeid og reguleringer.

Medietilsynet deler kommisjonens oppfatning om at EUs forordning for digitale tjenester, Digital Service Act (DSA), er det viktigste rammeverket for å regulere ansvar på nettet, og at DSA er godt balansert mellom brukernes rettigheter og ytringsfriheten. Ytringsfrihetskommisjonens inngående behandling av DSA illustrerer i seg selv regelverkets betydning for ytringsfriheten, en kobling Europakommisjonen også har lagt

vekt på.⁶ Reguleringen omfatter om lag 10 000 mellomliggende tjenester i Europa,⁷ men der noen ytterst få, som Facebook, Instagram, Google søk, YouTube, Snapchat og TikTok, brukes aktivt av et stort flertall av norske internettbrukere.⁸ Medietilsynet vektlegger derfor de globale innholdsplattformene i kommentarene om DSA og ytringsfriheten.

Til 8.9.2: følg opp DSA med effektivt tilsyn

Kjernen i DSA handler om prosedyrer, på nasjonalt og europeisk nivå. Det blir etablert prosedyrer for å fjerne ulovlige innlegg på plattformene, basert på varsler fra norske brukere eller sertifiserte varslere, eller pålegg fra norske myndigheter, og klageprosedyrer hvis plattformene sletter et innlegg eller en konto. DSA innfører i tillegg prosedyrer for hvordan brudd på DSA nasjonalt skal følges opp internasjonalt overfor andre EØS-land eller Europakommisjonen.⁹

Medietilsynet forventer at de fleste varsler og klager fra norske brukere kommer til å omhandle globale innholdsplattformer, både fordi disse plattformene brukes av de fleste, og fordi sosiale medier er den viktigste kanalen for spredning av ulovlig innhold, hatefulle ytringer og desinformasjon. Regulering av ansvar for innhold berører ytringsfriheten og ligger til grunn for at irske myndigheter har utpekt en nyopprettet og forsterket mediemyndighet, The Irish Media Commission, til koordinator for digitale tjenester i Irland.¹⁰¹¹

Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler et effektivt tilsyn med tilstrekkelige ressurser for å kunne utøve motmakt mot globale plattformer. Medietilsynet er enig i anbefalingen og vil peke på tre faktorer for å sikre at en koordinator i Norge kan bidra til en reell norsk innflytelse:

Utnyttelse av det nasjonale mulighetsrommet i DSA

DSA er en ambisiøs regulering som åpner for mer brukermakt og et forsterket nasjonalt tilsyn. Regelverket åpner implisitt for to ulike tilnærminger til koordinatorrollen.

1. En minimumsgjennomføring med vekt på nasjonal håndheving av DSA. Dette innebærer i hovedsak oppfølging av nasjonale rettssubjekter. Siden antallet innholdsplattformer i Norge er begrenset, og fordi DSA delvis overlapper eksisterende nasjonale tilsynshjemler, krever en slik innretning begrensede ressurser.

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348

⁷ <https://www.brookings.edu/techstream/what-the-european-dsa-and-dma-proposals-mean-for-online-platforms/>

⁸ Norsk mediebarometer, SSB, 2021: https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-mediebruk/artikler/norsk-mediebarometer-2021/_attachment/inline/21eec81a-a3d3-4cac-abd5-f08465e840a0:e2c775c93315c5645f8085659988863ae12393ad/SA169_web.pdf

⁹ Medietilsynet vil i det følgende referere til Europakommisjonen som ansvarlig håndhever overfor «veldig store» internettplattformer og søkemotorer, selv om det etter topilarsystemet i EØS-avtalen trolig vil være ESA som vil være mottager for anmodninger fra koordinatorerne i EFTA-landene.

¹⁰ <https://www.irishtimes.com/business/media-and-marketing/bai-prepares-for-future-within-new-media-commission-1.4458311>

¹¹ <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2022-05-19/28/#pq-answers-28>

2. En offensiv gjennomføring med vekt på tilsyn med globale plattformer. Denne tilnærmingen krever at det legges vekt på å dokumentere aktørenes brudd på bestemmelsene, kombinert med internasjonal oppfølging, som vil være ressurskrevende.

Etter Medietilsynets syn svarer alternativ 2 til kommisjonens anbefaling om et effektivt tilsyn. I artikkelen «*Why Germany needs strong platform oversight structures*»,¹² anbefaler den tyske tankesmien Stiftung Neue Verantwortung at det etableres en sterk koordinator i Tyskland. Medietilsynet deler denne oppfatningen. Sterke koordinatore er nødvendig for å utøve kontroll med globale plattformer. Det er på disse plattformene mange av ytringsfrihetsutfordringene ligger, og der de regulatoriske blindsonene er størst. En offensiv satsing samsvarer i tillegg med regjeringens politiske mål om mer demokratisk kontroll med globale plattformer.^{13 14}

Et nasjonalt tilsyn vil være mest effektivt i et tett samspill mellom koordinator, brukere, organisasjonsliv, forskningsmiljøer og næringsliv. For et forsterket vern av pressefriheten på globale plattformer understreker Medietilsynet behovet for et samspill med medieorganisasjonene (se kapittel 13 for mer inngående kommentarer). Sivilsamfunnet spiller en avgjørende rolle for å dokumentere brudd på DSA i Norge, og slik legge føringer for hvilke saker en koordinator vil følge opp overfor Europakommisjonen. Det europeiske styret for digitale tjenester (European Board of Digital Services – EBDS) og koordinatorene i andre EØS-land som kan sammenfattes i to ulike prosedyrer:

1. Fra sertifiserte varslere og tvisteløsningsorganer i Norge. Sertifiserte varslere skal varsle plattformene om ulovlig innhold, og tvisteløsningsorganene skal behandle klager fra brukere som har fått innlegg eller kontoer suspendert eller slettet. Dersom plattformene, inkludert de globale plattformene, systematisk ignorerer de nasjonale ordningene, kan dette utgjøre et brudd på DSA. Rapporter fra de nasjonale mekanismene til koordinator vil kunne gi Europakommisjonen et grunnlag for sanksjoner.
2. Fra norske brukere og sivilsamfunnet: Etter artikkel 53 har brukere rett til å varsle koordinator direkte ved brudd på DSA. Hvis varslet gjelder store globale plattformer, kan en norsk koordinator be Europakommisjonen om å gjøre undersøkelser. Eksempler på brudd kan være at plattformene benytter manipulerende design, målretter markedsføring mot mindreårige eller systematisk sletter redaksjonelt innhold og slik utfordrer pressefriheten.

Vektlegging av nordisk og internasjonalt samarbeid

Som Ytringsfrihetskommisjonen viser til, har de nordiske landene mye til felles i synet på ytringsfrihet, informasjonsfrihet og pressefrihet som gjør det hensiktsmessig å vurdere nordisk samarbeid og å innføre nasjonale lover som går lengre enn DSA (8.9.3).

¹² <https://www.stiftung-nv.de/de/publication/dsa-why-germany-needs-strong-platform-oversight-structures>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

¹⁴ <https://www.digi.no/artikler/kulturministeren-vil-samle-norden-til-kamp-mot-tech-gigantene/514743>

Medietilsynet vil samtidig påpeke samarbeidsmulighetene som ligger innenfor rammene av DSA.

Dersom en stor internettplattform bryter DSA i Norge, kan koordinatoren be kommisjonen om å gjøre undersøkelser og håndheve bruddet (artikkel 65). Dersom en mindre internettplattform utenfor Norge bryter DSA, vil en norsk koordinatore be koordinatoren i landet der plattformen er etablert, om en tilsvarende oppfølging (artikkel 58, 1).

Dersom et brudd på bestemmelsen påvirker tre land, kan de tre koordinatorene gjennom EBDS be koordinatoren i etableringslandet om undersøkelser og håndheving (artikkel 58, 2). Regelverket åpner for at nordiske koordinatore kan be EBDS følge opp et brudd på DSA som omfatter tre nordiske land, noe som kan være en relevant prosedyre for saker med stor prinsipiell betydning i Norden.

Kompetanse om ytringsfrihet

Medietilsynet vil argumentere for at ytringsfrihet, herunder informasjonsfrihet og pressefrihet, bør være en grunnleggende kompetanse hos en norsk koordinatore, med følgende begrunnelse:

1. DSA etablerer prosedyrer som en norsk koordinatore har ansvaret for å forvalte. Medietilsynet forventer at de fleste varslings- og klagesakene i Norge vil være relatert til globale innholdsplattformer som berører ytringer og ytringsfriheten. De største plattformene har flest plikter i DSA, noe som også innebærer et mer omfattende tilsyn. Vurderinger av meldte brudd på DSA kan i tillegg innebære krevende avveininger opp mot ytringsfriheten.
2. DSAs artikkel 9 åpner for at administrative og juridiske myndigheter kan pålegge en tilbyder å fjerne ulovlige varer, tjenester og innhold fra tjenesten. Koordinatoren får ansvar for å sørge for at alle pålegg er åpent tilgjengelige og deles med andre koordinatore og Kommisjonen, slik at det blir en sikkerhetsventil mot at myndighetene gjør større inngrep i ytringsfriheten enn det DSA åpner for.
3. Plattformer pålegges etter artikkel 14 å ta hensyn til ytringsfrihet, pressefrihet og mediemangfold i sine brukervilkår. Globale plattformer er en viktig kanal for tilgang til redaksjonelt innhold, særlig for unge mediebrukere. Medietilsynet oppfordrer til å bruke DSA som et instrument for et bedre vern av pressefriheten på store internettplattformer, i kombinasjon med mediefrihetsforordningen (EMFA), som er til behandling i EU. Denne tematikken omtales mer inngående i kommentarene til kapittel 13.

Merknader til kapittel 9: desinformasjon og feilinformasjon

Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at desinformasjon, i betydningen misvisende informasjon med hensikt om å skade offentligheten eller skape profitt, har et betydelig skadepotensial for samfunnet. Kommisjonen viser til at konspirasjoner skaper mer engasjement enn saklig informasjon, og at sosiale medier er den viktigste forsterkningskanalen for desinformasjon.

En forsterkning kan være forårsaket av at algoritmene er optimalisert for engasjement, der troverdig og balansert informasjon nedprioriteres og emosjonelt innhold, som konspirasjoner, hatefulle ytringer og desinformasjon, løftes frem. En endring i plattformenes anbefalingssystemer kan ha gode intensjoner, men kan gi uintenderte konsekvenser, noe Facebooks algoritmeendring i 2018 er et eksempel på.¹⁵

En viktig del av Medietilsynets samfunnsoppdrag er å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Evnen til å forholde seg kritisk til informasjon er viktig, uavhengig av om man leser en redaksjonell artikkel eller et innlegg i sosiale medier. Kildekritikk er særlig viktig for å stå imot forsøk på uønsket påvirkning i forkant av demokratiske valg, som er aktualisert med kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023. Medietilsynet er en del av en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal forebygge uønsket valgpåvirkning, hvor tilsynet tidligere har utarbeidet kampanjen «Stopp. Tenk. Sjekk.» for å bevisstgjøre norske velgere om risikoen for påvirkning. Kritisk medieforståelse, redaktørstyrte medier og faktasjekkere er grunnmuren mot desinformasjon, som av kommisjonen er omtalt som «sivilforsvaret for ytringsfrihet».

Påvirkningskraften i sosiale medier, kombinert med de politiske og økonomiske interessene for å spre desinformasjon, propaganda og valgmanipulasjon, gir grunn til å stille spørsmål ved om sivilforsvaret utgjør et tilstrekkelig vern mot skadevirkningene. Påvirkningen kan være skjult eller åpen, og mottageren kan være bevisst eller ubevisst påvirkningsforsøket. Desinformasjon er ofte lovlig, der statlige inngrep verken kan eller bør brukes som et virkemiddel.

Medietilsynet vil i den forbindelse understreke betydningen av den reviderte bransjenormen mot desinformasjon (Code of Practice on Disinformation) som ble vedtatt i juni 2022 og signert av blant andre Meta, Google, TikTok og Twitter.¹⁶ Hensikten er å redusere desinformasjon der tiltak mot algoritmisk forsterkning og økonomisk gevinst fra spredning av desinformasjon står sentralt. Bransjenormen er en egenregulering og er ikke rettslig bindende, men inngår som etiske retningslinjer («code of conduct») og et risikodempende tiltak i DSA etter artiklene 35 og 45.

Selskapenes forpliktelser etter bransjenormen omfatter EFTA-landene, slik det fremgår av innledningens bokstav T: «*The application of this Code is limited for each Signatory to services provided in the States that are Contracting Parties to the European Economic Area*». Norge og de øvrige EFTA-landene omfattes følgelig av selskapenes landspesifikke rapportering, som gir et bedre faktagrunnlag for omfanget av desinformasjon som er rettet mot norske brukere, og hvordan innhold og annonser klassifisert som desinformasjon, modereres. Medietilsynet anbefaler at selskapene som har signert bransjenormen, gjøres kjent med at forpliktelsene også gjelder EFTA-landene.

Når det gjelder politisk påvirkning viser Medietilsynet til rettsakten om åpenhet og målretting av politiske annonser, som er under behandling i EU.¹⁷ Begrunnelsen for forslaget er å redusere risikoen for uønsket politisk påvirkning via internettplattformer, inkludert sosiale medier. Rettsakten er tett koblet til DSA, der koordinatoren for digitale tjenester er tiltenkt en rolle i oppfølgingen av digitale plattformer. Medietilsynet anbefaler derfor at norske

¹⁵ <https://www.wsj.com/articles/facebook-algorithm-change-zuckerberg-11631654215>

¹⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12826-Transparency-of-political-advertising>

myndigheter tar denne funksjonen med i betraktningen når en norsk koordinatormekanisme skal innrettes.

Skadepotensialet av desinformasjon er allerede stort, som kommisjonen påpeker, og kan øke i takt med at kunstig generert tekst, foto og bilde blir mer tilgjengelig og mer avansert. Når skadepotensialet er stort, er det nødvendig med en god strategi for å finne de riktige mottiltakene. Norske myndigheter har allerede utarbeidet flere strategier innen det digitale området, blant annet Strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020,¹⁸ og Rett på nett, nasjonal strategi for trygg digital oppvekst,¹⁹ som Medietilsynet har medvirket til. Medietilsynet vil anbefale at det utarbeides en strategi mot desinformasjon.

Merknader til kapittel 11: offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Til 11.8.2.2: lovfestet tidsfrist for behandling av innsynskrav

Medietilsynet er positiv til anbefalingen om at det bør lovfestes en tidsfrist for behandling av innsynskrav. Etter Medietilsynets vurdering er dette en tydeliggjøring av den normen som allerede eksisterer i dag.²⁰ Kommisjonen foreslår at loven bør gi konkret veiledning om hva som er legitime grunner til å fravike tidsfristen. Medietilsynet støtter dette, og foreslår at visse unntak fra hovedregelen om en særskilt frist, lovfestes. I tillegg til å sikre forutberegnelighet for den som ber om innsyn, er enkelte unntak fra hovedregelen nødvendig av hensyn til forvaltningens arbeidsbyrde. Medietilsynet mener det er nødvendig å gjøre unntak for svært omfattende innsynskrav og kompliserte saker, der forvaltningen for eksempel må innhente ytterligere opplysninger eller samtykke.

Til 11.8.5: lovfestet unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår at det lovfestes et unntak fra taushetsplikten i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b. Medietilsynet mener at kommisjonen ikke i tilstrekkelig grad har vurdert de mulige negative virkningene av et slikt forslag. Medietilsynet viser til at forslaget kan ha negative konsekvenser for den enkeltes tillit til forvaltningen og forvaltningens mulighet til å innhente taushetsbelagt informasjon. Dette er hensyn som må tillegges vekt i vurderingen. Det samme må den enkeltes rett til privatliv og personvern jf. EMK artikkel 8.

Slik forslaget er formulert fremstår det for Medietilsynet å kunne være vidtrekkende og skjønnsmessig. Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet tilsier at en lovregel om unntak fra taushetsplikten er tydelig og klar. Dersom det skal lovfestes unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav, mener Medietilsynet at det derfor må tydeliggjøres hvilke saker som anses av «allmenn interesse», samt hva slags momenter

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/bld/2016/regjeringens-strategi-mot-hatefulle-ytringer-2016---2020/id2520975/>

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rett-pa-nett/id2870086/?ch=1>

²⁰ Jf. Rettleiar til Offentleglova s. 164

som er relevante å vektlegge i en forholdsmessighetsvurdering. Det vises til at begrepet «allmenn interesse» er svært vidt. Etter Medietilsynets vurdering taler befolkningens tillit til at forvaltningen ivaretar taushetsplikten for at terskelen for hva som er en sak av allmenn interesse, bør være høy. Det bør komme klart fram at dette ikke er et unntak som kan påberopes i enhver sak, og at hensynet til privatliv og konsekvensene for den som rammes, skal være tungtveiende momenter i en forholdsmessighetsvurdering.

Merknader til kapittel 12: frie medier og ytringer

Ytringsfrihetskommisjonens drøfting av de redaktørstyrte journalistiske medienes rolle i dagens medielandskap tar utgangspunkt i hva som kjennetegner denne type medier og hvilke særlige rettigheter og plikter disse mediene har sett opp mot ytringsfriheten. I denne forbindelse diskuterer kommisjonen utviklingen av rammebetingelsene for mediene i møte med ny konkurranse.

Medietilsynet viser til at den norske mediepolitikken bygger på en forståelse av at mediemangfold både er en forutsetning og et middel for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De uavhengige redaktørstyrte journalistiske mediene har tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling. De bidrar til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, produserer journalistikk og troverdig innhold som befolkningen kan ha tillit til, og som kan fungere som fundament i en opplyst offentlig samtale. Et mangfold av informasjon og synspunkter er selve grunnlaget for fri meningsdannelse og for at befolkningen kan være aktivt deltakende og kritisk tenkende medborgere i samfunnet. Infrastrukturrollen som de redaktørstyrte mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold.

Ifølge Mediemangfoldsutvalget som i 2017 la frem sin vurdering av hva statens mål for mediemangfoldet bør være, er ikke mediemangfold «et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet».²¹ Mangfoldet er dermed først og fremst et middel eller et delmål for å fremme ytringsfrihet og demokrati. For å bidra til det overordnede målet om en felles, åpen og opplyst offentlig samtale bør «staten legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som understøtter reell ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger også en plikt til å sørge for nødvendig infrastruktur for at borgerne kan bruke mediene», ifølge utvalget.²²

Mediemarkedet har en kostnadsstruktur som bidrar til å begrense antall aktører, noe som igjen er egnet til å svekke konkurransen og medføre markedssvikt. Høye faste kostnader (som kostnaden ved å ha en nyhetsredaksjon som produserer egne nyheter) og lave marginalkostnader er grunnen. Digitaliseringen av mediene har økt informasjonstilgangen, og konvergens har gitt mediebrukere større muligheter enn før til å velge hvordan, hvor og når de vil bruke ulike medier. Overgangen til den digitale medieøkonomien har påvirket de tradisjonelle nyhets- og aktualitetsmedienes forretningsmodeller, mens globale aktører utfordrer norske medier – både i annonsemarkedet og i strømmemarkedet. Kombinasjonen

²¹ NOU 2017: *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*, kapittel 3.4. Utvalget skulle også beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker mediemangfoldet.

²² Ibid.

av egenskapene ved kostnadsstrukturen og medienes samfunnsrolle i et velfungerende demokrati er årsaker til at staten bruker ulike støtteordninger for å sikre mediemangfold.

De økonomiske virkemidlene på mediefeltet har som mål å fremme de ulike dimensjonene ved mediemangfoldet, men er i all hovedsak rettet inn mot avsender- og innholdssiden. Målet er å sikre et mangfoldig innholdstilbud som er tilgjengelig for hele befolkningen og fremme velfungerende konkurranse og økonomiske rammevilkår for aktørene. Norge har et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier, både på nasjonalt og lokalt/regionalt nivå. I tillegg til lovgivning som regulerer institusjonene/kanalene som utgjør ytringsfrihetens infrastruktur og rammebetingelsene for den offentlige samtalen, for eksempel kringkastingsloven, mediestøtteleven og medieansvarsloven, er det etablert en rekke direkte og indirekte økonomiske virkemidler for å oppfylle infrastrukturkravet staten har på medieområdet.²³

Medietilsynet er enig i Ytringsfrihetskommisjonens prinsipielle holdning til at det er viktig å sikre et godt faktagrunnlag for politikk og regelverksutforming. Medietilsynet utarbeider årlige statusrapporter om hvordan medielandskapet utvikler seg over tid og hvordan disse utviklingstrekkene påvirker mediemangfoldet i Mediemangfoldsregnskapet (MMR). MMR bygger på empiriske data og analyser av situasjonen for de tre dimensjonene av mediemangfoldet: avsender, innhold og bruk. Målet med dette innsiktsarbeidet er å bidra til faktabaserte vurderinger av rammebetingelser og om de eksisterende mediepolitiske virkemidlene fungerer tilfredsstillende eller om det er behov for å gjøre justeringer for å realisere de mediepolitiske målene.

Til 12.4: endrede rammebetingelser for journalistikken

I 12.4, og til dels 12.2 og 12.3, gjør kommisjonen greie for driftsforholdene til de redaktørstyrte journalistiske mediene. Medietilsynet er i all hovedsak enig i kommisjonens beskrivelse av den virkeligheten mediene møter i det daglige. Til tross for at globale virksomheter har tatt en stor del av inntektene i det digitale annonsemarkedet i Norge, har norske medier samlet vært lønnsomme i perioden 2016–2020.²⁴ Lønnsomheten har kommet som et resultat av at medievirksomhetene har kuttet kostnader, økt brukerinntektene og vist stor omstillingsevne.

Medietilsynet påpeker imidlertid at journalistikkens finansielle rammevilkår er i rask endring. Momsfritaket for norske medier er under press. Elektroniske nyhetsmedier for lyd og bilde er i 2023 ikke omfattet av momsfritak,²⁵ og fritaket for norske medier er foreslått opphevet i NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem og kompensert med mediestøtte.²⁶ I forslaget til ny ekomlov og ny ekomforskrift legges det opp til en innskjerping av samtykkekravet for innhenting av personopplysninger som kan få konsekvenser for norske mediers inntekter fra det digitale annonsemarkedet. Medietilsynet viser i den forbindelse til sitt høringsvar,²⁷ der det pekes på behovet for at de finansielle konsekvensene for redaksjonelle medier utredes nærmere. En økonomisk nedgangstid forventes å gjøre norske medier mer sårbare for konkurransen fra globale plattformer i det digitale annonsemarkedet, blant annet fordi den

²³ Som offentlig finansiering av allmennkringkasting (finansiering av NRK og kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting på tv), direkte mediestøtte til nyhets- og aktualitetsmedier, fritak for merverdiavgift og forvaltning av knapphetsgoder (frekvensressurser).

²⁴ <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/webrapporter/okonomien-i-norske-aviser-20162020/>

²⁵ <https://kampanje.com/medier/2022/10/kulturministeren-forsvarer-omstridt-grep---dyrt-og-lite-treffe-sikkert/>

²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-20-et-helhetlig-skattesystem/id2952276/>

²⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/e09e5eeb3a334e7b892cbc850c6e91d9/annen-offentlig-etat/medietilsynet.pdf?uid=Medietilsynet>

digitale veksten allerede flater ut.²⁸ De globale aktørene har i tillegg en konkurransefordel ved å betale lav skatt i Norge,²⁹ og de viser liten vilje til å betale for journalistisk innhold på plattformene.³⁰ Økte papirpriser i 2021 ble av Mediebedriftenes landsforening beregnet til å utgjøre en ekstra kostnad på om lag 100 millioner for papirbaserte mediehus med en forventet økning på ytterligere 50 prosent i 2022.³¹ Som Ytringsfrihetskommisjonen skriver er uavhengige og kritiske medier avgjørende for et demokratisk samfunn. I en periode med økonomisk usikkerhet vil Medietilsynet understreke betydningen av forutsigbare regulatoriske rammevilkår.

Til 12.6.8: samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster

Ytringsfrihetskommisjonen innleder dette punktet med at en «sterk allmennkringkaster er viktig for demokratiet, ikke minst fordi den sikrer tilgang til informasjon uavhengig av klasse og økonomi». Samtidig løfter kommisjonen noen dilemmaer knyttet til NRKs sterke posisjon i det norske mediemarkedet, og konkluderer med følgende:

«Særlig har NRKs digitale nyhetstilbud blitt kritisert for å ha en negativ effekt på folks vilje til å betale for nettnyheter. Medietilsynet konkluderte i 2018 med at NRKs tilstedeværelse på nett ikke ser ut til å medføre vesentlige konkurransebegrensninger i de markedene som ble analysert. Analysen fikk kritikk fra flere hold. Kritikerne mente Medietilsynet trakk for bastante konklusjoner og i liten grad viste til forbehold og nyanser som underliggende forskning pekte på.

Kommisjonen mener kritikken må tas på alvor. NRK er i kraft av sin store og omfattende virksomhet en åpenbar konkurrent til de private mediehusene som er avhengig av andre forretningsmodeller. NRK skal ikke sikre mediemangfoldet alene. NRKs betydelige bidrag til den opplyste debatten må balanseres mot andre mediers konkurranseevne. En sterk og uavhengig allmennkringkaster fritar ikke staten for ansvar for å tilrettelegge for at andre medier også skal kunne bidra til den offentlige debatten. Dette ansvaret må også gjelde ulike aktørers evne til å fylle ut tematiske og geografiske blindsoner.» (NOU 2022: 9, side 258).

Medietilsynet stiller seg undrende til at kommisjonen, til tross for flere henvisninger til Medietilsynets analyse av NRKs bidrag til mediemangfoldet fra november 2021 i øvrige kapitler i utredningen, på dette punktet kun viser til analysen som ble gjort i 2018. Med tanke på at kommisjonen mener et godt faktagrunnlag er avgjørende i vurderinger av virkninger og når anbefalinger skal gis, stiller Medietilsynet spørsmål ved kommisjonens henstilling om å ta kritikken av Medietilsynets analyse på alvor.

Analysene av konkurransemessige virkninger av NRK i markedet for nettnyheter bygger på veletablerte metoder fra moderne konkurranseøkonomi. Dette innebærer i hovedsak bruk av empiriske analyser for å vurdere konkurransenærhet mellom NRK og de kommersielle aktørene i de utvalgte markedene. Spørsmålet er hvordan NRKs virksomhet innen nettbasert nyhets- og aktualitetsinnhold påvirker kommersielle aktører. Hvilke effekter som oppstår, avhenger av hvor nær konkurrent NRK faktisk er.³² Det teoretiske og prinsipielle

²⁸ <https://www.mediebedriftene.no/artikler/2022/lesertall-den-digitale-veksten-flater-ut/>

²⁹ <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/K3Oo64/norge-kan-tape-paa-oekt-skatt-for-facebook-og-google>

³⁰ <https://www.wsj.com/articles/google-facebook-and-the-contest-over-paying-for-news-11614107023>

³¹ <https://journalisten.no/bjorn-wisted-kortnytt-mediennyheter-fra-ntb/medie-norge-rammes-av-kraftig-prisvekst-pa-papir/502010>

³² Se mer om analytisk rammeverk, metode, produktmessig og geografisk avgrensning i kapittel 9.3.1 til 9.3.3 i rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet – En analyse av NRKs bidrag til innholds- og bruksmangfoldet, NRKs*

utgangspunktet for en konkurranseøkonomisk analyse er at et velfungerende mediemarked kjennetegnes av at publikum har tilgang til og bruker et rikt utvalg av medieprodukter som er av høy kvalitet og som tilbys til lavest mulig pris/kostnad. Selv om mangfold i tilbudet er ønskelig i de fleste markeder, er det særlig viktig i nyhets- og aktualitetsmarkedet grunnet nyhetsmedienes demokratiske funksjon.

Nyhets- og aktualitetsmarkedet på nett og de konkurransemessige virkningene av NRKs tilstedeværelse i dette markedet er analysert ved flere anledninger, og det gir mulighet til å sammenligne og vurdere utviklingstrekk. Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) gjorde en tilsvarende analyse på oppdrag fra Kulturdepartementet i 2015, Menon Economics og Oslo Economics gjorde analyser på oppdrag fra henholdsvis Medietilsynet og NRK i 2018, og Oslo Economics analyserte på oppdrag fra Medietilsynet konkurransevirkninger av NRK og betydning for mediemangfoldet i 2021. I 2021-analysen ble det også slått fast at det ikke er noe i den overordnede utviklingen som tyder på at konklusjonene i 2018-rapporten var feilaktige eller at NRK i dag utøver et konkurransepress som gir risiko for betydelige fortrenningseffekter.

Analysen Oslo Economics gjorde av konkurransepresset NRK utøver på aktører i det nasjonale og regionale nyhets- og aktualitetsmarkedet i 2021, konkluderer langs de samme linjene som tidligere analyser med at effektene av NRKs tilstedeværelse samlet sett er positive for publikum og mediemangfoldet. Til ytringsfrihetskommisjonens særlige henvisning til NRKs virkning på betalingsviljen for digitale nyheter, viser Medietilsynet til at verken konkurranseanalysen, analysen fra medieforskere i Bergen basert på Reuters Digital News Report eller analysen fra SSB indikerer at høy bruk av NRK påvirker betalingsviljen for digitale nyheter på en måte som gjør det merkbart vanskeligere å finansiere innhold med brukerbetaling. Analysen basert på SSB Norsk Mediebarometer viser at NRK som regel inngår i et nyhetsrepertoar som én av flere kilder. Funnet støtter opp om resultatene fra konkurranseanalysen, som fant at en betydelig andel som ikke betaler for nyhets- og aktualitetsstoff på nett, heller ikke ville betalt for nyheter dersom NRKs tilbud falt bort, og at viljen til å betale for nyheter i denne gruppen, var lite påvirket av NRK. De som betaler for nyhets- og aktualitetsstoff, oppga i noe større grad at de kunne vært villige til å betale mer om NRKs tilbud falt bort. Oslo Economics vurderte at de kommersielle aktørene trolig ikke ville fått nevneverdig flere abonnenter om NRKs tilbud bortfalt, men at det kunne blitt rom for noe høyere priser. En indirekte effekt av NRK kan dermed være at prisnivået holdes nede, noe som isolert sett er fordelaktig for publikum. Analysen fra Oslo Economics pekte likevel på at et høyere prisnivå kunne gitt rom for flere nyetableringer. Samtidig er vurderingen at etableringsbarrierene synes å være lave i nyhetsmarkedet på nett, spesielt for aviser som allerede er etablert i markedet. Analysen fra Reuters Digital News Report fant en signifikant positiv sammenheng mellom hyppig bruk av NRKs nyhetstilbud og større sannsynlighet for å ha betalt for eller ha tilgang til betalte nyheter enn om man ikke har bruk NRKs nyhetstilbud på nett minst tre ganger i uken. Det er imidlertid viktig å understreke at analysen viser en korrelasjon og ikke forteller noe om hvilken retning sammenhengen går.

samarbeid med andre medieaktører og konkurransemessige virkninger av NRKs nyhets- og aktualitetstilbud på nett, Medietilsynet (2021). Tilgjengelig 16. januar 2021 på <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/webrapporter/web-nrk-mediemangfold-2021/>

Medietilsynet viser også til at en analyse av nasjonale kringkastings- og online-markeder i alle 28 EU-landene i 2020 fant liten støtte for «crowding out»-argumentet³³. Argumentet er at offentlig finansierte allmennkringkastere kan fortrenge kommersielle medier eller avskrekke dem fra å etablere seg i enkelte markeder, fordi allmennkringkasterenes tilstedeværelse i markedet reduserer publikums etterspørsel etter liknende tjenester fra kommersielle aktører, og at både reklameinntekter og betalingsvilje dermed også går ned. Den tverrnasjonale analysen pekte tvert imot på at kommersielle aktører i visse markeder drar fordeler av å være i markeder med sterke offentlige allmennkringkastere. Analysen avdekket heller ingen signifikant negativ sammenheng mellom bruk av offentlige allmennkringkasteres nyhetstilbud på nett og bruk av kommersielle nettnyheter eller betaling for nettnyheter. Sehl et al. understreker at når fremtidig mediepolitikk skal utformes, er det behov for en nærmere vurdering av hva som faktisk ligger bak argumentene om offentlig finansierte allmennkringkasteres fortrenkningseffekter.

Medietilsynet finner grunn til å understreke at allmennkringkasting har som funksjon å sikre grunnleggende demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet og derfor står sterkt i det rettslige rammeverket på europeisk nivå. Eksempelvis har allmennkringkasting et vern gjennom den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10, er gjenstand for egne resolusjoner i Europarådet som understreker allmennkringkastingens betydning, og er omfattet av EØS-avtalen og reglene som gir unntak fra forbudet mot statsstøtte. Utforming av allmennkringkasternes samfunnsoppdrag er et nasjonalt anliggende, men retningslinjene for å anvende statsstøtte til allmennkringkasting understreker at allmennkringkasterne må kunne anvende støtte for å benytte seg av mulighetene som digitaliseringen og nye distribusjonsplattformer gir.³⁴ Dette for å sikre at allmennkringkasternes viktige rolle opprettholdes i det nye digitale medielandskapet.

Medietilsynet mener den sterke konkurransen fra internasjonale medieaktører og globale medieplattformer forsterker behovet for at myndighetene legger til rette for stabile rammevilkår både for NRK og de øvrige redaktørstyrte journalistiske mediene. Dette er avgjørende for å ivareta befolkningens tilgang til et bredt spekter av norske nyhetskilder og et bredt norskspråklig innhold fra norsk virkelighet, som er rettet mot ulike målgrupper og som fungerer som fellesarenaer i samfunnet. Gjennom ordningen med fireårige styringssignaler på mediestøttefeltet er det etablert en mekanisme som sikrer regelmessig vurdering av behovet for endringer i NRKs oppdrag – og hvordan NRK påvirker kommersielle medier og det totale medietilbudet til publikum.

Medietilsynet påpekte i sin 2021-rapport om NRKs bidrag til mediemangfoldet at undersøkelsene viser at konvergensen trolig bidrar til større konkurranseflater mellom NRK og kommersielle aktører, og at det er grunn til å anta at denne konvergensen kommer til å fortsette. Videre var vurderingen i konkurranseanalysen at de kommersielle aktørenes lønnsomhet vil være lavere enn tidligere – også i et tilfelle der konkurranse fra NRK er tenkt bort. I et mediemangfoldsperspektiv er det viktig med innsikt i om disse markedsendringene påvirker den isolerte verdien av NRK som markedsaktør, og hvilken betydning og konsekvenser det har at NRK utsetter kommersielle aktører for konkurransepress. Hvilken nettoeffekt NRKs tilbud har på mediemangfoldet og det samlede innholdstilbudet til publikum avhenger av hvilke effekter som oppstår, av hvor nær konkurrent NRK faktisk er og hvilke

³³ Sehl, Annika, Fletcher, Richard og Picard, Robert G. (2020) *Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers*, European Journal of Communication, 35(4).

³⁴ EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Application of the State Aid Rules to Public Service Broadcasting.

muligheter de kommersielle aktørene har til å tilpasse seg. Medietilsynet vil derfor understreke betydningen av at det gjøres regelmessige faktabaserte vurderinger av NRKs oppdrag og konkurransemessige virkninger i markedet etter samme veletablerte metoder som hittil er benyttet, både for å sikre at NRK fyller sin samfunnsfunksjon og for å jevnlig vurdere risikoen for fortrenghningseffekter av NRKs virksomhet på de kommersielle aktørene.

Til 12.7.1: sikre robuste støtteordninger for mediene

Medietilsynet slutter seg til de vurderingene som kommisjonen gjør under punktet om mediestøtten. Den statlige mediestøtten er treffsikker og oppfyller i stor grad intensjonen med de ulike ordningene, noe som også fremgår av Medietilsynets utredning om de direkte mediestøtteordningene.³⁵

Når det gjelder produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier konkluderte utredningen med at formålet med ordningen i hovedsak blir oppnådd på samfunnsnivå.

Produksjonstilskuddet realiserer i høy grad ordningens formål om å styrke demokratiet, ytringsfrihet og den offentlige samtalen og bidrar ellers til et avsender- og innholdsmangfold.

Det blir innført en ny forskrift for ordningen som trer i kraft fra 1. januar 2023, der intensjoner og formål er ytterligere tydeliggjort. De minste avisene er i stor grad prioritert ved tildelingen av midler, noe som igjen har bidratt til å opprettholde det store antallet lokalaviser rundt om i landet.

Medietilsynet bemerker samtidig at Ytringsfrihetskommisjonens virkelighetsbeskrivelse om endret inntektsbilde og endringer i journalistikken passer best på tekstbaserte medier. Med unntak av en omtale av allmennkringkasterne fanger kommisjonen i liten grad opp situasjonen for lyd- og bildebaserte redaktørstyrte journalistiske medier. Digitaliseringen har endret driftsforholdene for lyd- og bildemediene. I motsetning til avisene har en stor andel av lyd- og bildemediene en uavklart situasjon når det gjelder fremtidige forretningsmodeller. Dette synliggjøres tydeligst i lokalradiobransjen med overgangen fra analoge FM-sendinger til digitale sendinger i DAB og på internett. Utbyggingen av DAB-nettet har møtt store finansielle utfordringer, og sammenlignet med avisene har lokalradioene kommet mye kortere i transformasjonen fra analog til digital økonomi.

Lokalkringkasting har betydning for det lokale mediemangfoldet, men mediestøtten til disse aktørene bidrar i beskjeden grad på dette området. Dette kommer til syne gjennom en særlig vanskelig driftssituasjon for lokalkringkasting. For å sikre et mangfold av lyd- og bildemedier i tillegg til allmennkringkasterne, kan det være behov for ytterligere målrettede offentlige økonomiske virkemidler. I 2021 foreslo Medietilsynet at det opprettes en ny støtteordning for de redaktørstyrte lokale nyhets- og aktualitetsmediene på radio i utredningen om de direkte mediestøtteordningene.³⁶ Det er ikke lagt opp til slike økonomiske virkemidler i de fireårige styringssignalene for den direkte mediestøtten for perioden 2023–2026.³⁷ Dersom slike virkemidler skal innføres på et senere tidspunkt kan være behov for ytterligere og oppdatert faktagrunnlag. Økonomiske virkemidler må utformes på grunnlag av god kunnskap om de faktiske driftsforholdene i den aktuelle delen av mediebransjen. Tiltakene må videre utformes

³⁵ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/mediestotterapporten/211206_mediestotte_utredning_endelig.pdf

³⁶ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/mediestotterapporten/211206_mediestotte_utredning_endelig.pdf

³⁷ <https://www.medietilsynet.no/nyheter/aktuelt/forslag-til-firearige-rammer-for-mediepolitikken-fra-regjeringen/>

på grunnlag av faktakunnskap om innholdet lokalkringkasterne har i dag. Medietilsynet mener derfor det bør gjennomføres empirisk baserte innholdsanalyser av lokalkringkasternes tilbud før en ordning med målrettede økonomiske virkemidler blir innført.

Til 12.7.4: utrede NRK og NRK Sápmis uavhengighet

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår å utrede behovene for å endre organisering av NRKs og NRK Sápmis eierskap eller andre tiltak for å sikre uavhengigheten.

Frie og uavhengige medier er en forutsetning for ytringsfriheten og et velfungerende demokrati. Medietilsynet vurderer at det er gjennomgående bred forståelse, kunnskap og respekt for betydningen av medienes uavhengighet i Norge, også når det gjelder NRKs redaksjonelle uavhengighet. Norge er rangert høyest på verdens pressefrihetsindeks for 2022, utarbeidet av Reportere uten grenser.³⁸ Befolkningen i Norge har også stabilt høy tillit til allmennkringkasterne og de redaktørstyrte journalistiske mediene. Medietilsynets tillitsundersøkelser viser at nordmenn har høyest tillit til nyhetene på NRK (over 80 prosent), og at tilliten har holdt seg stabilt høy i befolkningen i 2019, 2020, 2021 og 2022.

Medietilsynet viser til at den offentlige finansieringen av NRK hviler på en statsstøtterettslig forutsetning om at tjenester som skal motta offentlig støtte, må være klart definert, oppdraget må være gitt gjennom et formelt pålegg fra myndighetene, og det skal føres uavhengig tilsyn med at oppdraget oppfylles. Staten ved Kultur- og likestillingsdepartementet eier NRK, og det statlige eierskapet er begrunnet i et ønske om å oppnå de politiske målene som er satt for NRK.

I likhet med alle andre statsaksjeselskap har den offentlige allmennkringkasteren NRK et styre og en daglig leder. Ansvarlig statsråd i departementet som forvalter statens eierinteresser i selskapet, i dette tilfellet Kultur- og likestillingsdepartementet, utgjør generalforsamlingen. I tillegg til aksjeloven og annen relevant lovgivning, i dette tilfellet kringkastingsloven, styres statsaksjeselskaper etter selskapets vedtekter. Staten har også utarbeidet prinsipper for god eierstyring som er i tråd med internasjonal god praksis.³⁹ Det er etablert flere mekanismer for å sikre NRKs redaksjonelle uavhengighet, både ved de allmenne rettsregler som gjelder for alle medier i medieansvarsloven § 7, og ved særregulering i kringkastingsloven, jf. § 6-2 og § 6-3. At generalforsamlingen (Kultur- og likestillingsdepartementet) heller ikke har en slik myndighet, fremgår ikke direkte av kringkastingsloven, men følger av NRKs vedtekter jf. Meld. St. 15 (2016–17) *Eit moderne og framtidsretta NRK — Finansiering og innholdsplikter*. Forarbeidene understreker NRKs redaksjonelle uavhengighet og kringkastingssjefens redaksjonelle ansvar for den løpende programvirksomheten. Videre er det NRKs vedtekter (§ 8) som fastsetter at NRKs styre tilsetter kringkastingssjefen, som er selskapets administrerende direktør. I tillegg er det en sterk selvregulering gjennom Redaktørplakaten og Pressens Faglige Utvalg (PFU) på feltet. Samtidig er det et etablert prinsipp i Redaktørplakaten at eiere kan definere formålet med og det overordnede oppdraget til den aktuelle publikasjonen eller mediet.

³⁸ <https://rsf.org/en/rsf-s-2022-world-press-freedom-index-new-era-polarisation-0>

³⁹ Se nærmere om prinsippene og statens eierutøvelse på Nærings- og fiskeridepartementets nettsted, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statligeierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433/> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/>

Da Stortinget i 2019 vedtok endringene i NRKs finansieringsmodell fra lisensfinansiering til bevilgning over statsbudsjettet, ble behovet for tiltak som kan styrke NRKs uavhengighet, drøftet. Ved tilslutningen til omleggingen av finansieringsmodellen fremhevet komiteen at forutsigbarheten for og uavhengigheten til NRK ville styrkes gjennom den nye ordningen med faste, økonomiske rammer gjennom fireårige styringssignaler (romertallsvedtak). Det var imidlertid uenighet i komiteen (representert ved Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) om dette ville sikre tilstrekkelig uavhengighet og økonomisk forutsigbarhet for NRK. I september 2021 la Europakommisjonen frem forslag til en europeisk mediefrihetsforordning (EMFA),⁴⁰ med formål om å sikre mediernes uavhengighet fra privat og statlig innflytelse. Blant annet foreslås tiltak for å sikre allmennkringkasteres uavhengighet. Medietilsynets vurdering er at NRKs uavhengighet er tilstrekkelig ivarettatt gjennom det norske regelverket, som går frem av tilsynets høringsssvar.⁴¹ Medietilsynet er imidlertid på prinsipielt grunnlag positiv til tiltak som styrker NRKs uavhengighet også i fremtiden, under forutsetning av at en eventuell vurdering for eksempel i tilknytning til EMFA viser at det er klare og tydelige fordeler ved slike grep.

Når det gjelder en eventuell utredning av NRK Sápmis uavhengighet ut fra hensynet til samisk selvbestemmelse og autonomi i henhold til Norges forpliktelser gjennom FNs erklæring om urfolks rettigheter § 16, kan ikke Medietilsynet se at dagens organisering med en samisk redaksjon innenfor NRK er problematisk i henhold til bestemmelsen. Tvert imot kan det forhold at NRK har et likestilt og særlig ansvar for å styrke både det norske og de samiske språkene, og styrke norsk og samisk identitet og kultur,⁴² ha klare fordeler. Dette bidrar til at samiske erfaringer og historier er synlige i det nasjonale tilbudet til NRK som når bredt ut i befolkningen, i tillegg til at NRK Sápmi leverer et dedikert tilbud til den samiske befolkningen. Gjennom strømmetjenestene NRK TV og NRK Radio blir alt samisk innhold som er sendt på NRK Sápmi DAB eller NRK1, gjort åpent tilgjengelig uavhengig av sendetidspunkt. Dette kan etter Medietilsynets vurdering bidra til økt oppslutning om samisk innhold fra publikum på alle medieplattformer og flater. NRK arbeider også for å motivere og utvikle fremtidige samiskspråklige journalister og gjør særlige tiltak for rekruttering innenfor de mest utrydningstruede samiske språkene (lule- og sørsamisk).⁴³

I tilknytning til Norges internasjonale forpliktelser overfor urfolk på mediefeltet viser Medietilsynet til at det også innenfor de direkte mediestøtteordningene gis tilskudd til samiske aviser.⁴⁴

Medietilsynet anerkjenner at det i et uavhengighetsperspektiv potensielt kan ligge både fordeler og ulemper ved å løsrive de samiske enhetene fra de nordiske nasjonale allmennkringkasterne. Behovet for en slik utredning bør tydelig forankres hos Sametinget. Medietilsynet støtter i så tilfelle en nærmere utredning som kan tydeliggjøre eventuelle gevinster ved en annen organisering av det samiske kringkastingstilbudet.

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0457&from=EN>

⁴¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-european-media-freedom-act/id2928820/?uid=c2cdfef6f-3c50-4151-a8f4-5f8d30af2ba9>

⁴² NRKs vedtekter § 16.

⁴³ Se mer om dette i punkt 2.7 Samisk språk, identitet og kultur i Medietilsynet (2022) *Allmennkringkastingsrapporten for programåret 2021 – NRK*.

⁴⁴ Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser.

Til 12.6.14: oppheve forbudet mot politisk tv-reklame

Ytringsfrihetskommisjonen anbefaler at dagens forbud i kringkastingsloven § 3-1 andre ledd mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn og tekstfjernsyn, oppheves.

Ytringsfrihetskommisjonen peker blant annet på at det opprinnelige hensynet bak forbudet, begrunnet i fjernsynsmediets særlige posisjon og påvirkningskraft, ikke lenger er valid sett i lys av medieutviklingen og mediebrukstall. Medietilsynet støtter forslaget og begrunner dette i det følgende.

Medietilsynet viser til at det i forarbeidene til lovbestemmelsen, og ved senere politisk behandling av spørsmålet, i hovedsak er to sentrale begrunnelser for forbudet. For det første skal forbudet sikre likeverdige vilkår for politiske meningsytringer uavhengig av den enkelte aktørs økonomiske ressurser. For det andre skal forbudet bidra til å opprettholde en saklig og nyansert offentlig debatt om kompliserte samfunnsspørsmål.

Medietilsynet er enig med Ytringsfrihetskommisjonen i at selv om fjernsynet fortsatt kan regnes som et effektivt medium, er det trolig ikke grunnlag for å si at denne medieteknologien er mer slagkraftig enn de nettbaserte mediene. Medietilsynet peker på at mediebrukstall viser en redusert daglig dekning for de tradisjonelle mediene og en økt daglig dekning for digitale medier (inkludert strømming av video).⁴⁵ Tiden brukt på lineær tv reduseres.⁴⁶ Samtidig ser vi at bruken av sosiale medier er høy, og at særlig den daglige dekningen for tjenester som Snapchat og TikTok øker.⁴⁷ Begrunnelsen om at politisk reklame på fjernsyn ikke er forenelig med å opprettholde en saklig og nyansert offentlig debatt om politiske temaer, er etter Medietilsynets vurdering ikke så tungtveiende at hensynet kan begrunne et særlig forbud. Det samme argumentet kan også fremføres om debatten i sosiale medier, der det ikke er et forbud. Medietilsynet viser også til at myndighetene i etterkant av TV Vest-saken gjorde grep for å sikre at mindre politiske partier kommer til orde i den redaksjonelle debatten, gjennom at NRK i egenskap av å være allmennkringkaster fikk særlige forpliktelser til å ha en bred og balansert redaksjonell dekning ved valg. Innvendingen om at tv-reklame ikke er et egnet middel for å fasilitere en nyansert offentlig debatt om kompliserte politiske temaer, blir etter Medietilsynets oppfatning ikke like tungtveiende når den offentlige allmennkringkasteren har forpliktelser til å favne bredere i den redaksjonelle dekningen ved valg, og at samtlige partier over en viss størrelse skal omtales i den redaksjonelle valgdekningen.

Medietilsynet peker videre på at hensynet til likebehandling mellom tilbydere av audiovisuelle medietjenester, uavhengig av om tjenesten tilbys lineært eller ikke, taler for at forbudet mot politisk reklame på fjernsyn bør oppheves. Slik mediebrukstallene har utviklet seg mener Medietilsynet at deler av den opprinnelige politiske begrunnelsen bak forbudet er svekket. Medietilsynet peker også på at myndighetene bør legge stor vekt på å ha en teknologinøytral regulering på mediefeltet, med mindre det er viktige grunner for å regulere ulikt.

Det er også regulatoriske- og håndhevingsmessige utfordringer med dagens forbud, som støtter opp mot forslaget om å oppheve forbudet. Medietilsynet viser til at rekkevidden av forbudet i kringkastingsloven § 3-1 andre ledd er uklart. Begrepet «politiske budskap» er vidt definert, uten en tydelig avgrensning. I Ot.prp. nr. 58 (1998–1999) punkt 3.5.2 heter det blant annet:

⁴⁵ Kilde: Kantar Forbruker & Media 2021/2022.

⁴⁶ Kilde: Kantar TVOV 2021/2022

⁴⁷ Kilde: Kantar InterBuss 15 år +

«Begrepet politiske budskap omfatter alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til/påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål/samfunnsspørsmål, både på det lokale, nasjonale og internasjonale plan. Regjeringen forutsetter i utgangspunktet at begrepet bør fortolkes vidt. Politiske budskap vil også omfatte kampanjer eller meningsytringer som har til formål å påvirke lokale eller sentrale myndigheters avgjørelser. Dette gjelder derfor ikke bare strengt partipolitiske spørsmål i forbindelse med valg og lignende, men også ytringer for å påvirke opinionen generelt om politiske budskap.»

Videre uttales at: *«Meddelelser fra interesseorganisasjoner eller pressgrupper, som f.eks. Greenpeace eller Bellona, vil omfattes i den grad deres meldinger kan anses som et politisk budskap».*

Hvorvidt et reklameinnslag omfattes av forbudet eller ikke, beror i stor grad på en skjønnsmessig vurdering av om reklamen har som formål å fremme tilslutning til eller påvirke opinionen i ulike samfunnsspørsmål. Dette nødvendiggjør en vurdering av budskapets karakter og virkemiddelbruken i reklamen. Medietilsynet erfarer at det hefter en betydelig rettslig usikkerhet blant både fjernsynstilbyderne og reklamebyråene rundt rekkevidden av forbudet, der det oppstår behov for veiledning fra forvaltningen.

Videre beror en eventuell håndheving av forbudet i kringkastingsloven § 3-1 på en konkret vurdering av om slik håndheving er forenlig med EMK artikkel 10 i den enkelte sak jf. menneskerettsloven § 3. Medietilsynet viser for eksempel til vurderingen tilsynet gjorde i sak om reklamekampanje for «Bevar Hardanger»⁴⁸ til TV 2 i etterkant av EMDs avgjørelser, blant annet i VgT-saken⁴⁹ og i TV Vest-saken⁵⁰. Her kom Medietilsynet frem til at reklamen inneholdt et politisk budskap omfattet av ordlyden i forbudet i kringkastingsloven § 3-1, men fant ikke grunnlag for å håndheve forbudet ut fra EMK artikkel 10 slik daværende rettstilstand var. I etterkant av denne saken har EMD kommet med nye vurderinger i storkammeravgjørelsen i «Animal-Defenders»-saken fra 2013,⁵¹ som trolig åpner opp for et større nasjonalt handlingsrom til å håndheve et forbud også i slike saker.

Samlet gjør disse to forholdene at det er vanskelig for fjernsynstilbyderne som omfattes av forbudet, å forutberegne sin rettsstilling. Videre blir det ressurskrevende for forvaltningen å håndheve et forbud med en slik ordlyd.

Som Ytringsfrihetskommisjonen påpeker er det ingen harmonisert tilnærming til reklame for politiske budskap og livssyn i Europa. Medietilsynet viser til rapporten «Regulation of political advertising: a comparative study with reflections on the situation in south-east Europe»⁵² av Jean-François Furnémont og Deirdre Kevin på oppdrag fra EU og Europarådet. Her redegjøres for reguleringen i en rekke større europeiske land, herunder Frankrike, Irland, UK og Italia. I tillegg gis flere anbefalinger knyttet til regulering av politisk reklame, både innenfor og utenfor valgperioder, samt til definisjon av hva som utgjør et politisk budskap og behovet for tydelig merking. En av anbefalingene lyder:

“Regulation should include clear definitions of political advertising to define the scope of the rules. It is possible (and probably rational) to include all areas of media (as per the US

⁴⁸ Sak 09/2418-13/LA, brev av 25. mai 2010 fra Medietilsynet til TV 2 AS.

⁴⁹ VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits (dom av 28. juni 2001)

⁵⁰ EMD i TV Vest AS & Rogaland pensjonistparti mot Norge (dom av 11. desember 2008).

⁵¹ EMD en storkammeravgjørelse «Case of Animal Defenders International v. The United Kingdom» (dom av 22. april 2013)

⁵² <https://rm.coe.int/study-on-political-advertising-eng-final/1680a0c6e0>

definition). It is also possible to have broad approach to advertising covering a range of political (and organisations) beyond the influence of elections (as per the UK definition). Many countries limit the definition to advertising that promotes a political party or political candidate.»

De ovennente reguatoriske og håndhevingsmessige utfordringene med dagens forbud kan også tale for å oppheve bestemmelsen. Dersom et forbud mot markedsføring av politiske budskap i fjernsyn likevel opprettholdes, ber Medietilsynet om at det vurderes å avgrense forbudet til partipolitisk reklame. Dette vil avgrense forbudet på en tydeligere måte og gjøre det mer forutsigbart for publikum å forutse sin rettsstilling og for myndighetene å anvende regelen. Et forbud mot partipolitisk reklame kan om ønskelig også avgrenses i tid, slik som i forkant av stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg. Medietilsynet viser til at det etter gjeldende rett er forbudt for politiske partiorganisasjoner å sponse programmer, jf. kringkastingsloven § 3-4 sjette ledd. Forbudet er her avgrenset til politiske partiorganisasjoner, men gjelder både i fjernsyn og i audiovisuelle bestillingstjenester.

Medietilsynet viser avslutningsvis til at befolkningens holdninger til politisk reklame synes å være nyansert. Medietilsynet har gjennomført flere undersøkelser om dette. I samarbeid med analysebyrået Kantar samlet tilsynet inn mottatt reklame i sosiale medier og gjennomførte en fokusgruppediskusjon med førstegangselgere om politisk markedsføring i september 2019, like etter kommunestyre- og fylkestingsvalget. I mai og juni 2020 gjennomførte Sentio research en landsomfattende spørreundersøkelse om befolkningens holdninger til politisk reklame på oppdrag fra Medietilsynet. I tillegg deltok 200 ekstra respondenter i alderen 18–25 år. I august 2021, om lag én måned før stortingsvalget 2021, ble det gjennomført en ny landsrepresentativ måling for å undersøke om det i løpet av det siste året har vært en endring i befolkningens holdning til å gi fra seg personlige data til bruk i politisk reklame.⁵³ Rapportene viser at 76 prosent av norske velgere er negative til politisk reklame via SMS. 42 prosent er negative til å få politisk reklame i sosiale medier, mens kun tre av ti er negative til politisk reklame på tv og i nettaviser. Det synes å være et skille mellom unge og eldre i befolkningen. Unge under 26 år er mer positive til å motta politisk reklame i alle kanaler enn aldersgrupper over 26 år. 82 prosent svarte (per august 2021) at det ikke er greit at sosiale medier bruker personlig informasjon til å skreddersy politisk reklame. De unge som deltok i fokusgruppen (2019-undersøkelsen), reagerte ikke negativt på å motta politisk markedsføring – de forventet å få det, og opplevde politisk markedsføring i sosiale medier som «all annen» markedsføring. I gruppediskusjonen argumenterte flere av førstegangselgerne for at politisk reklame kunne være mer spennende enn andre former for reklame, og at det derfor var ok å få den.

Merknader til kapittel 13: sikkerhet og selvsensur

Kapittel 13 tar opp utfordringer med selvsensur blant redaktørstyrte journalistiske medier på bakgrunn av vold, trusler og trakassering. Medietilsynet er enig i kommisjonens virkelighetsbeskrivelse og anbefalte tiltak, men vil legge til at plattformenes inngrep i pressefriheten gir en risiko for redaksjonell selvsensur. Problemet er altså todelt:

⁵³ <https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/kritisk-medieforstaelse/210825-rapport-om-politisk-reklame-i-sosiale-medier-august-2021.pdf>

inngrepet i pressefriheten i seg selv og konsekvensen i form av selvsensur. En slik form for selvsensur har ingen sikkerhetsmessig konsekvens for journalister, men er etter Medietilsynets vurdering alvorlig for pressefriheten i en digital global offentlighet.

Temaet berøres i utredningens kapittel 8.2.3 med referanse til Facebooks sletting av et redaksjonelt innlegg med Nick Uts bilde av den såkalte «napalmjenta» i 2015. Aftenpostens brev til Mark Zuckerberg førte til endringer,⁵⁴ blant annet ved etableringen av Metas tilsynsråd og en ordning for å registrere nyhetsmedier på Metas plattformer. Temaet har også relevans til kapittel 12 om frie medier og frie ytringer.

Norske medier har dokumentert flere tilfeller der redaksjonelt innhold, eller annonser for redaksjonelt innhold, er slettet fra sosiale medier, fordi tekst eller bilder bryter med plattformenes brukervilkår.⁵⁵ Det er høy risiko for at redaksjonelle medier, bevisst eller ubevisst, utøver selvsensur for å unngå plattformenes algoritmiske monitorering og faren for suspensjon av kontoen.⁵⁶ Medietilsynet er kjent med at slike vurderinger allerede gjøres i norske redaksjoner. Plattformenes moderering kan ha gode intensjoner. Erfaringene fra norsk presse illustrerer imidlertid behovet for et bedre vern av pressefriheten på plattformene.

Europakommisjonens forslag til en europeisk mediefrihetsforordning (European Media Freedom Act – EMFA) vil etter artikkel 17 gi redaktørstyrte medier som er underlagt «regulatoriske krav for redaksjonelt ansvar» eller følger «allment anerkjente mekanismer for samregulering og egenregulering», eksempelvis Pressens faglige utvalg, et særskilt vern på globale plattformer.⁵⁷ En regulering er nødvendig for å styrke pressefriheten, noe som fremgår av Medietilsynets høringsvar til Kultur- og likestillingsdepartementet om EMFA.⁵⁸ Det er verdt å merke seg at Meta i sitt høringsvar mener medietilbydere ikke bør ha et særskilt vern mot plattformenes moderering.⁵⁹

Norge, som i flere år er vurdert som verdens mest pressefrie land i Reportere uten grensers pressefrihetsindeks,⁶⁰ kan spille en viktig rolle i å styrke pressefrihetens vilkår på plattformene. Medietilsynet ser verdien av dialog mellom norske medier og globale plattformer, som Kultur- og likestillingsministeren har tatt initiativ til. EMFAs artikkel 18 legger opp til en tilsvarende dialog på europeisk nivå. Det er ønskelig at partene selv finner bærekraftige løsninger. Metas høringsvar til EMFA vitner samtidig om en begrenset forståelse for redaksjonelle mediers demokratiske funksjon og portvokters ansvar for å sikre redaksjonelt innhold på plattformer som er en del av informasjonsinfrastrukturen.

⁵⁴ <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/00x52/kjaere-mark-jeg-skriver-for-aa-fortelle-at-jeg-ikke-vil-etterkomme-kravet-om-aa-fjerne-dette-bildet>

⁵⁵ <https://m24.no/061222-dagens-naeringsliv-debatt/skjonner-du-hvorfor-dagens-naeringsliv-bryter-facebooks-retningslinjer/558194>

⁵⁶ <https://www.aftenposten.no/kultur/i/w0WM/dette-er-sakene-mediene-ikke-legger-ut-paa-facebook>

⁵⁷ Medietilsynets oversettelse. Europakommisjonens forslag til mediefrihetsforordning er tilgjengelig her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0457&from=EN>

⁵⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-european-media-freedom-act/id2928820/?uid=c2cdfef6-3c50-4151-a8f4-5f8d30af2ba9>

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/210adbc2b9184633a4ca3dd93e18e68a/meta.pdf?uid=Meta>

⁶⁰ <https://rsf.org/en/index>

EMFA er foreslått som en prinsippbasert regulering med begrenset håndhevingskraft. Denne innretningen gir en usikkerhet om hvorvidt globale plattformer vil etterleve regelverket. Medietilsynet peker i den forbindelse på at DSA etter artikkel 14 pålegger plattformer å skrive inn vernet av pressefrihet i brukervilkåret. De største innholdsplattformene plikter i tillegg å gjøre en risikovurdering av inngrepene på pressefriheten. DSA kommer med håndhevingskraft. Medietilsynet anbefaler å se på mulighetene for å bruke DSA som et instrument for å styrke vernet av pressefriheten på globale plattformer – og slik redusere risikoen for selvsensur blant norske journalistiske medier.

Ytringsfrihetskommisjonen skriver i kapittel 12.2 at det verken er mulig eller ønskelig med en skarp definisjon av hvilke medier som omfattes av lovverket. Medietilsynet er ikke uenig i dette, men vil påpeke behovet for å drøfte kriteriene for hvilke norske nyhets- og aktualitetsmedier som skal gis et særskilt vern mot globale plattformers moderering, og om de foreslåtte kriteriene i mediefrihetsforordningen er tilstrekkelig presise. At globale, kommersielle plattformer har opparbeidet en posisjon som portvoktere for den offentlige samtalen, åpner opp for en rekke dilemmaer, blant annet om hvem som gis definisjonsmakten over hvilke medier som skal gis et særskilt vern på plattformene. Etter dagens ordning har plattformene definisjonsmakten, som er uheldig og som i ytterste konsekvens betyr at én person kan bestemme over hvilke redaksjonelle innlegg som slettes eller hvilke journalister som suspenderes.⁶¹ Det er samtidig problematisk at staten gis en slik beslutningsmakt over hvilke medier som skal «hvitlistes», og det er heller ikke uproblematisk at mediene selv avgjør hvilke medier som skal være innenfor eller utenfor ordningen. Etter Medietilsynets oppfatning er forslaget i EMFA et fornuftig kompromiss og en start på en samtale om definisjoner, der norske medieorganisasjoners synspunkter bør tillegges stor vekt.

Merknader til kapittel 16: økonomiske og administrative konsekvenser

I kapittel 16 skriver Ytringsfrihetskommisjonen at det legges til grunn at anbefalingene i hovedsak kan gjennomføres innenfor rammene av dagens samlede ressursbruk, med unntak av midler til institusjonelle nyvinninger, blant annet til ytringsfrihetsrådet, som i tillegg til den foreslåtte ytringsfrihetsportalen vil kreve betydelige midler, som nødvendigvis vil gå ut over andre tiltak. Medietilsynet vil samtidig understreke at Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger i kapittel 8, blant annet om et effektivt tilsyn med DSA i Norge, forutsetter ekstra ressurser eller omdisponeringer.

Med vennlig hilsen

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
avdelingsdirektør for juridisk og regulatorisk avdeling

⁶¹ <https://theintercept.com/2022/12/16/elon-musk-twitter-suspended-journalists/>