



**Kultur- og likestillingsdepartementet**

Klikk her for adresse.

[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Vår dato 27.01.2023

Deres dato 29.09.2022

Vår referanse

Deres referanse 22/4619

## Høringssvar NOU 2022:9 - En åpen og opplyst offentlig samtale

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.*

*MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 205 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.*

### Introduksjon

MBL viser til innvilget utsatt høringsfrist til 27. januar 2023.

Ytringsfrihetskommisjonen har levert et solid arbeid, med mange gode vurderinger og anbefalinger vi kan stille oss bak. Norsk Presseforbund er mediernes fellesorganisasjon og deres høringssvar gjennomgår de anbefalingene som har særlig relevans for redaktørstyrte, journalistiske medier. MBL viser til og stiller seg bak Presseforbundets svar, og vil i det følgende supplere med overordnede merknader, samt kommentere på et utvalg av kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

Vi stiller oss bak kommisjonens hovedkonklusjon om at "I det store og hele står det godt til med det offentlige ordskiftet i Norge i dag: Ytringsfriheten står sterkt i Norge". Vi mener dog at Kommisjonen i noen grad er preget av et øyeblikksbilde. Dette gjelder ikke kun medieøkonomien, men også den teknologiske og geopolitiske utviklingen. Samlet sett øker dette vår demokratiske sårbarhet og dermed behovet for å sikre den demokratiske beredskapen og ytringsfrihetens stilling. Dette må myndighetene legge til grunn i oppfølgingen.

For MBL er det særlig viktig med oppfølging på følgende felt:

- **Mediepolitikken:** Kommisjonen viser på en god måte at det er et forsterket behov for et mangfold av redaktørstyrte medier, men de baserer seg etter vårt syn på et øyeblikksbilde som undervurderer utfordringene i medieøkonomien og i konkurransebildet. Det er derfor avgjørende med en styrket mediepolitikk hvor myndighetene sikrer gode rammevilkår for de redaktørstyrte mediene. En svekkelse av rammevilkårene, som f.eks. Skatteutvalgets forslag om én merverdiavgiftssats og dermed fjerningen av det kanskje mest sentrale mediepolitiske

Mediebedriftenes Landsforening – Skippergata 24, 0154 Oslo – Telefon: 22 86 12 00

post@mediebedriftene.no - Kontonr. 8200.01.24326 – Org.nr. 981 391 209 –

[www.mediebedriftene.no](http://www.mediebedriftene.no)

virkemidlet, merverdiavgiftsfritaket, må avvises og fritaket for elektroniske nyhetstjenester må gjeninnføres, i tråd med MBLs presisering. Myndighetene må bidra til likere konkurransevilkår med tech-gigantene og nye reguleringer på andre felt, må vurderes opp mot negative effekter for mediemangfoldet og demokratiets infrastruktur.

- **Unge tilknytning til offentligheten:** Å sikre mediernes samfunnsrolle, også for fremtidige generasjoner, er en stor oppgave for norske medier som også politikken må bidra til. Her er skolen en sentral arena.
- **Innsyn i plattformenes virksomhet i Norge og en aktiv politikk mot plattformene:** Myndighetene må utnytte mulighetene i DSA, til å få innsyn, skape politisk debatt og ansvarliggjøre plattformene knyttet til deres påvirkning på og virksomhet i Norge. Vi foreslår at man heller enn å etablere et Ytringsfrihetsråd, benytter mulighetene i DSA til å få tilgang til og tilgjengeliggjøre informasjon om plattformenes påvirkning på offentligheten og løfter spørsmålet inn i de etablerte politiske strukturene. Norge må ta en pådriver-rolle på feltet, gjerne i et nordisk samarbeid, og arbeide for fremtidige forbedringer av særlig DSA og DMA for å sikre åpenhet og innsyn og like konkurransevilkår.
- **Ytringsfrihet i arbeidslivet:** Det er svært positivt at Kommisjonen tar opp dette tema. Manglende bruk av ytringsfriheten i arbeidslivet svekker norsk offentlighet. Partene i arbeidslivet bør snarest mulig følge opp utvalgets anbefalinger om å styrke kunnskapen om og oppmuntre til mer bruk av ytringsfriheten. Regjeringen bør legge til rette for dette og følge opp anbefalingene i et systematisk arbeid for å skape dokumenterbar forbedring på feltet. Presseorganisasjonene stiller seg til disposisjon for partene og myndighetene for å bidra i dette arbeidet.
- **Styrking av offentlighet, innsyn og åpenhet:** Som Kommisjonen understreker, er innsyn og offentlighet avgjørende for å sikre tillit til demokratiet og tilknytning til offentligheten. Med økende risiko for desinformasjon, feilinformasjon og polarisering blir dette stadig viktigere. Offentlighet bygger opp samfunnets demokratiske beredskap i og det senker terskelen for å bedrive undersøkende journalistikk. Regjeringen må intensivere arbeidet med økt offentlighet.

Vi forventer at Kulturdepartementet tar et ledelses- og koordineringsansvar i oppfølgingen av Kommisjonen og gir gjerne innspill til hvordan dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte.

## Generelle merknader til kommisjonens utredning

Kommisjonen har levert en grundig og faktabasert utredning som tegner en høyere himmel over ytringsfrihetens vilkår i Norge og en grundig og pedagogisk gjennomgang av ytringsfrihetens begrunnelser og verdi, som vil være av stor nytte for en rekke aktører i samfunnet. Vi skulle gjerne sett at kommisjonen i større grad og tydeligere understreket at en fungerende infrastruktur for ytringsfrihet også er en forutsetning for at vi har et samfunn med høy tillit, både til hverandre og til demokratiet, og de store fordelene dette gir Norge, både i samfunnsmessig og økonomisk forstand (særlig kap 3 og kap 5).

Kommisjonen understreker den helt fundamentale rollen de redaktørstyrte mediene spiller i demokratiets infrastruktur og tydeliggjør hvordan utviklingen siden sist kommisjon har gjort denne rollen enda viktigere. Vi skulle gjerne sett en enda sterkere tydeliggjøring av det unike ved de redaktørstyrte mediene som forutsetning for ytringsfrihet og demokrati, særlig i kontrast til

den nye offentligheten og sosiale medier. De redaktørstyrte mediene er den institusjonen i samfunnet som er sterkest knyttet til ytringsfrihetens begrunnelser om sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, gjennom fri journalistikk og redigert debatt. Det er også de redaktørstyrte mediene som særlig sikrer tilknytningen til offentligheten. Derfor utgjør de demokratiets infrastruktur.

Fremveksten av internett og sosiale medier har økt muligheten til å ytre seg og tilgangen til informasjon i et enormt omfang. Vi er enig med kommisjonen i at "[d]emokratiseringen av den reelle ytrings- og ikke minst informasjonsfriheten via internett har vært formidabel". Vi er enige i konklusjonene om at internett har styrket ytringsfriheten og at ytringsfrihetens stilling i Norge er god (kap 7 og kap 5). Men disse konklusjonene må suppleres med at internett også har økt risikoen for å at ytringsfriheten og den offentlige samtale svekkes på en grunnleggende måte, som krever kraftfulle politiske svar utover anbefalingene fra kommisjonen.

Kommisjonen adresserer den demokratiske sårbarheten teknologiutviklingen har skapt, bla. knyttet til feil- og desinformasjon, polarisering, en fragmentert offentlighet, men etter vårt syn bærer dette for stort preg av et øyeblikksbilde, hvor risikoen lett kan undervurderes og hvor vi gjerne skulle sett mer veiledning for fremtidig politikktutforming. Dette gjelder både for hvilken samfunnsrisiko og risiko for den offentlig samtale som følger av teknologiplattformenes dominerende stilling, men også i vurderingen av medienes forutsetninger for å ivareta sin samfunnsrolle i den skjeve konkurransen om folks tid og annonsørens budsjetter.

Kommisjonens kunnskapsgjennomgang av skadevirkninger av sosiale medier er nyttig og edruelig, men vi vil påpeke at forskningen har en langsom natur og feltet har begrenset datatilgang. Utviklingen i det geopolitiske bildet og innen kunstig intelligens og sosiale medier bare i 2022-2023 viser tydelig en forsterking av sårbarheten.

Sammenligner vi det raskest voksende sosiale mediet, TikTok, med eksempelvis Facebook, forsterkes faktorene som kan gi negative effekter. TikTok er i enda større grad lukket og algoritmeoptimaliseringen skjer i enda større grad i det skjulte basert på brukerens adferd. Det kan dermed i enda større grad bidra til en redusert felles offentlighet, "filtebobler", ekkokamre, polarisering og spredning av feil- og desinformasjon. I tillegg forsterkes andre utfordringer, eksempelvis knyttet til barn og unges helse og det avhengighetsskapende potensialet i disse tjenestene. Dette kan i seg selv ha direkte skadevirkninger, men bidrar også til enda skjevare konkurranse med redaktørstyrte medier om folks tid og annonseinntekter.

Tjenester som Dall-E og ChatGPT har synliggjort de store mulighetene som ligger i kunstig intelligens. Men det gjør det også klart at potensialet ikke bare for å spre, men også for å skape feil- og desinformasjon øker massivt, i effektivitet så vel som troverdighet.

Det endrede geopolitiske bildet medfører også at motivasjonen for å benytte dette potensialet, også mot borgere i Norge, har økt.

Vi deler kommisjonens syn om at å styrke den demokratiske beredskapen, herunder de redaktørstyrte mediene, er det viktigste svaret på disse problemstillingene, særlig i et nasjonalt perspektiv. Vi stiller oss også bak kommisjonens grunnleggende tilnærming om at sannhet ikke kan lovreguleres.

I dette bildet er de redaktørstyrte mediernes samfunnsrolle viktigere enn noen gang. Kommisjonens gjennomgang av mediernes økonomi og forretningsmodeller, er også preget av å være et øyeblikksbilde og kommisjonen legger til grunn et for optimistisk syn på medieutviklingen. Dermed undervurderes de tunge utfordringene som må møtes for å opprettholde mediernes samfunnsrolle. En bærekraftig forretningsmodell for journalistikk av det omfanget, med det mangfoldet og med den spredningen i befolkningen som samfunnet har behov for, er ikke sikret.

Kulturministeren har karakterisert medieøkonomien som "ekstremt skjør". Det er en presis beskrivelse og utviklingen gjennom 2022 viser også dette, i form av en utflating i digital abonnementsvekst, fortsatt inntektsfall for papiravisen, kombinert med meget høy kostnadsvekst. Langsiktige prognoser tilsier at fremtidig annonsevekst i meget stor grad vil gå til tech-gigantene.

Vi deler kommisjonens understreking av det aktive infrastrukturkravet og oppfatning om at en ny offentlighet krever mer aktive grep og "pålegger staten flere positive plikter for å ivareta en åpen og opplyst offentlig samtale". Og videre: "Kjernen i infrastrukturkravet er at det ikke er nok at staten lar være å gripe inn i ytringsfriheten, den skal aktivt vedlikeholde og utvikle det offentlige rom slik at det finnes kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale. Tanken er at hvis en eller flere av de tre helt avgjørende prosessene for ytringsfrihet (sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse) ikke fungerer som forutsatt, må det primære tiltaket være styrking av prosessene ved positive virkemidler."

I det virkelighetsbildet som kommisjonen beskriver, innebærer dette et forsterket ansvar for å bidra til et mangfold av redaktørstyrte medier, som spiller en unik rolle for disse prosessene og som er den viktigste motvekten mot de utfordringene ny teknologi gir for sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse. Ut fra mandatet er det forståelig at man ikke fremmer ambisiøse tiltak som styrker de redaktørstyrte mediene, men det er et vesentlig sprik mellom anbefalingene og risikobildet, som en styrket mediepolitikk må fylle.

## **Merknader til de enkelte kapitlene**

Som bemerket innledningsvis, viser vi til og stiller oss bak Norsk Presseforbunds hørings svar som gjennomgår de anbefalingene som har særlig relevans for redaktørstyrte, journalistiske medier. MBL vil i det følgende supplere med overordnede merknader, samt kommentere på et mindre utvalg av kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

## **Kap 3: Hvorfor vi trenger ytringsfrihet? Kap 4: Ytringsfrihetens rettslige rammer**

### *Om grunnloven*

Kommisjonen tar til orde for en evaluering av grunnlovens paragraf §100, herunder en vurdering av om toleranse- og mangfoldsprinsippet bør skrives inn som en begrunnelse for ytringsfriheten, i tillegg til de klassiske begrunnelsene.

MBL viser til at det ble gjort en grundig prosess i forbindelse med endringen av grunnlovens paragraf 100. Vi vil ikke motsette oss en evaluering eller vurdering, men etter vårt syn er det ikke presserende å foreta en evaluering på det nåværende tidspunkt og på generelt grunnlag mener vi at terskelen for å gjøre ytterligere endringer bør være høy.

### *Om kommersielle ytringer*

Utover anbefalingen å oppheve forbudet mot politisk TV-reklame, som MBL støtter, berører kommisjonen i svært liten grad kommersielle ytringers vern. Dette kunne med fordel vært adressert tydeligere og de inngrepene som er gjort i ytringsfriheten burde vært drøftet og interesseavveiningene gjennomgått.

## **Kap 5: Ytringsfrihetens stilling i Norge, en kunnskapsgjennomgang**

Av de konkrete anbefalingene i kapittel 5 vil MBL særlig støtte trekke frem viktigheten av et fast program for status for ytringsfriheten. Kommisjonens gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget i kap. 5 viser tydelig viktigheten av å kunne ha sammenlignbare studier over tid.

## **Kap 6: Bred tilknytning og deltakelse i det offentlige ordskiftet**

Både i kapittel 6, 9 og 12 skulle vi gjerne sett en ytterligere utdypning av unges tilknytning til offentligheten, i lys av de store endringene i medievaner. Unges mediekonsum er som følge av sosiale mediers dominerende rolle, ofte mer internasjonal, og preget av andre stemmer enn i den brede norske offentligheten. Unges deltakelse i den offentlige samtalen – og tilknytning til offentligheten – er avgjørende for demokratiet.

Mediene spiller en sentral rolle for dette. Å sikre mediernes samfunnsrolle, også for fremtidige generasjoner, er derfor en stor oppgave for norske medier som også politikken må bidra til. Både for å motvirke polarisering og feilinformasjon, men også for å sikre unges tilgang på relevant informasjon er det viktig å ha fremtidsrettede rammevilkår for de redaktørstyrte mediene, som gjør at man kan treffe de unge i kampen om folks tid mot de globale plattformene.

Skolen er også en svært sentral arena og det er positivt at Kommisjonen adresserer dette. Forslaget om skolesekk for ytringsfrihet er interessant, men må gis en god innretning. Vi viser til fellesinnspill fem organisasjoner som alle bidrar med undervisningsressurser på vegne av mediene gjennom hele skoleåret og som vil tilrettelegge samlet tiltak for å gi et solid bidrag til en sunn offentlig samtale.

Mediebruk, men også mediekompetanse - kunnskap om mediernes verdigrunnlag og journalistisk metode – er i seg selv god vaksine mot spredning av feilinformasjon. Mediekompasset er Mediebedriftenes Landsforenings (MBL) tilbud til skolene i hele landet med pedagogisk og praktisk tilrettelegging for bruk av redaksjonelle medier i undervisningen gjennom mer enn 50 år (frem til 2016 under navnet "Avis i skolen"). Gjennom dette tilbys aktuelle undervisningsopplegg i tråd med skolens kompetanseplaner om de redaktørstyrte mediernes rolle i samfunnet. Formålet er å bidra til demokratiforståelse og kunnskap om ytringsfrihet samt stimulere til engasjerte og kritiske mediebrukere. For flere og flere elever er tiltaket nasjonal avisuke første og eneste møte med for eksempel aviser både i papir og plussutgaver. Siste valgår ga drøyt en halv million unike brukersesjoner millioner av eksponeringer mot skoleelever når lærere bruker vår undervisningsressurs i plenum. Det bidrar til aktuelle og opplyste samtaler i skolehverdagen og inne i klasserommene hvor det er tid for refleksjon og for øvelse i argumentasjon, (jfr. [www.dittvalg.2021.no](http://www.dittvalg.2021.no))

Vår erfaring er at ytringsfrihet er et tema som elevene synes er spennende, men som flere og flere lærere synes er komplisert å undervise om. Mediene har den fordel at vi formidler aktuelt samtidsstoff, representerer tverrfaglige emner, leverer på elevenes eget målføre, styrker elevene leseferdigheter og er populært lærestoff på tvers av kjønn.

## 7. Internett som infrastruktur for ytringsfriheten

I tillegg til våre generelle merknader, hvor vi påpeker den økte demokratiske sårbarheten, vil vi peke på noen overordnede spørsmål knyttet til reguleringen av de største plattformene i et ytringsfrihetsperspektiv.

Kommisjonen påpeker tydelig de store utfordringene knyttet til de dominerende plattformenes påvirkning på samfunnet og at dette må adresseres på en lang rekke politikkområder er åpenbart riktig og viktig at regjeringen tar med seg. For å sikre mediens samfunnsrolle er like konkurransevilkår helt avgjørende. Vi er også enig i målet om plattformmangfold for slike tjenester, men vil påpeke at det gir begrenset politisk veiledning når dette er tjenester som er definert ved nettopp nettverkseffekter som skaper dominans og ikke mangfold. Vi hadde gjerne sett at Kommisjonen i større grad diskuterte prinsippene knyttet til følgende setning i mandatet "Det kan diskuteres om plattformene i visse tilfeller har fått en så dominerende posisjon at deres brukervilkår, algoritmer og moderering fungerer som allmenne rammer for ytringsfriheten".

Kommisjonen er opptatt av at det trengs nye reguleringer for å "fremme alle de fire begrunnelsene for ytringsfriheten" og fremmer anbefalinger om dette i kapittel 7 og 8, men vi skulle gjerne sett en tydeligere retning på dette i forhold til de store plattformene, forbi DSA og DMA. Vi oppfordrer regjeringen til å, gjerne i et nordisk fellesskap bidra til å utforme en tydeligere retning.

Både for ytringsfrihetsspørsmål og i et konkurranseperspektiv er EUs tilnærming om å skille ut *portvokterne* og de *veldig store globale plattformene* og knytte egne bestemmelser til disse er etter vårt syn den mest fruktbare tilnærmingen. Det er særegne utfordringer knyttet til disse tjenestenes egenart og plattformenes dominerende stilling, ikke minst i et ytringsfrihets- og informasjonsfrihetsperspektiv.

Vi mener dette ikke i står i motstrid til "reguleringsparadokset" som kommisjonen helt riktig påpeker, hvor de trekker frem at "strengere krav kan ende opp med å forsterke de store plattformselskapenes makt ved å formalisere deres funksjoner og lovfeste krav som mindre selskap vil slite med å innfri".

Vi anser at dette får utslag når man søker å løse problemer knyttet til plattformene med generelle reguleringer som forsterker plattformenes posisjon. Dette ser vi eksempelvis innenfor diskusjonene om annonseregulering, hvor flere har tatt til orde for reguleringer som vil forsterke gigantenes posisjon fremfor å svekke dem, slik resultatet vil være av at f.eks. kontekstuell annonsering er det eneste tilgjengelige alternativet.

Kommisjonen diskuterer også plattformenes forretningsmodell, personvern og nedkjølende effekter. Etter vårt syn knyttes dette i for stor grad knyttes dette til en diskusjon om markedsføring. Digitaliseringen som sådan åpner for at digital adferd kan spores og lagres av en rekke aktører, herunder myndigheter, og forretningsmodellene til eksempelvis sosiale medier

handler om å få brukere til å bruke mest mulig tid på deres plattformer, uavhengig av hvilken teknologisk om benyttes for å levere relevante kommersielle budskap. For å skape tjenester brukerne vil bruke hyppig og ofte, vil de samle data om brukerne for å sortere innholdet og tjenesten, uavhengig av hvilken form for markedsføring de henter inntekter fra. Vi viser for øvrig til kommende hørings svar til Personvernkommissjonen om tematikken, og oppfordrer regjeringen til å se kommisjonene i sammenheng. Blant annet gir gjennomgangen av forskning knyttet til målrettet annonsering i Ytringsfrihetskommissjonen et annet bilde enn eksemplene Personvernkommissjonen viser til.

Det er viktig at myndighetene har en prinsipiell tilnærming til hvilke eventuelle tiltak Norge gjør på egenhånd og hva vi løser som internasjonale problemer. Gjennom EU er det mulig å få til effektive reguleringer Norge aldri ville hatt mulighet til på egenhånd. Som en liten, åpen, økonomi, må vi i disse spørsmålene ikke gjennomføre generelle regler som gjør norske virksomheter, herunder medienes, konkurransevilkår enda skjevere enn det allerede er i dag og dermed svekker ytringsfrihetens infrastruktur.

## **8. Ansvar for ytringer på nett**

I stedet for et Ytringsfrihetsråd foreslår vi å etablere en prosess hvor norske myndigheter jobber for økt åpenhet og innsyn i plattformenes virksomhet i Norge innenfor rammen av DSA og normale politiske prosesser. Dette redegjør vi for her.

MBL er enig i hensynene som ligger bak kommisjonens forslag om et uavhengig Ytringsfrihetsråd; behovet for økt innsyn i plattformene og at politiske myndigheter og sivilsamfunnet engasjeres i debatten om hvordan plattformene påvirker oss. Et eget råd, som er en slags hybrid mellom myndighet og stiftelse, er ikke løsningen på dette. Generell debatt om ytringsfrihetens stilling ivaretas av en lang rekke sivilsamfunnsaktører og arenaer for dette finnes blant annet i World Expression Forum, som også jobber med en ytringsfrihetsindeks. Et eget forskningsprogram for ytringsfrihetens stilling vil forsterke grunnlaget for overordnede debatter.

Når det gjelder forholdet til plattformene viser kommisjonens gjennomgang at rammene for dette i stor grad legges i EU. Det vi trenger er en debatt i norsk offentlighet som sees i sammenheng med reelle politiske prosesser, basert på at myndighetene sikrer innsyn i plattformenes virksomhet.

Innflytelsen de største sosiale mediene har over ytringsfriheten betyr at de i mye større grad må holdes ansvarlig i den nasjonale offentligheten. Dette krever økt innsyn og åpenhet, også utover hva Digital Services Act vil gi. Norge må utnytte mulighetene fullt ut i DSA, og vi støtter at Norge må ha mål om å implementere dette sammen med EU slik at vi kan få resultater raskt, men dette er også nødvendig for å kunne påvirke den videre politiske prosessen i Europa fra et felles utgangspunkt. Det er avgjørende at Norge sikrer en aktiv politisk debatt og prosess på dette området, som også ser videre fra DSA og DMA. Dette bør også gjøres i et nordisk samarbeid hvor det også kan utøves press mot plattformene om å endre sin praksis.

Sammen med presseorganisasjonene anbefaler vi konkrete tiltak for å sikre at den normale politiske prosessen kan fungere, hvor sivilsamfunnet, de folkevalgte og også plattformsselskapene engasjeres i offentligheten, heller enn å sette dette ut til et råd.

Dette sendes som brev til Kommunal- og distriktsdepartementet og Kulturdepartementet som innspill til implementeringen av DSA.

Det viktigste vi vil understreke er følgende:

- 1) **Myndighetene må sikre at DSAs krav til åpenhet reelt sett etterfølges og fungerer, og at informasjonen også gjelder norsk innhold på plattformene og deres virksomhet i Norge spesifikt.** Norsk offentlighet må ha mest mulig informasjon om plattformenes virksomhet og påvirkning på den norske offentligheten. Offentlighetene er nasjonale og derfor er det helt avgjørende at plattformenes virksomhet kan vurderes på et nasjonalt nivå. Myndighetene må også ta ansvar for at dette tilgjengeliggjøres, f.eks. gjennom rapporter fra den nasjonale koordinatoren som også sammenstiller informasjon fra Kommisjonen og andre kilder dersom det er relevant for Norge.
- 2) **Myndighetene må sikre at det er en aktiv politisk prosess knyttet til reguleringen av plattformene og en aktiv ansvarliggjøring av plattformene i den norske offentligheten.** Spørsmålet må derfor trekkes inn i de ordinære politiske strukturene, slik som i en Stortingsbehandling hvor også plattformene inviteres til høring. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom å innta informasjonen DSA gir om modereringspraksis, samfunnsrisiko, algoritmenes funksjoner mm. i kulturministerens mediepolitiske redegjørelse. Denne kan så sendes til komite og komiteen kan invitere plattformselskapene til høring.
- 3) **Myndighetene må jobbe videre fra DSA og ta en pådriverrolle opp mot plattformene og mot EU, gjerne i et nordisk samarbeid:** Det som ikke lykkes innenfor DSA i første omgang, må forsøksvis presses frem fra plattformene frivillig eller med andre grep, gjerne i samarbeid med nordiske land. DSA skal evalueres om noen år, og det vil gi nye muligheter til å endre regelverket. Norge må jobbe for at dette skjer så raskt som mulig og at vi har så klare forslag til forbedringer som mulig. Skal vi lykkes med en slik pådriver-rolle, kan ikke Norge ligge langt bak EU i implementering av forordningen.

## 9. Desinformasjon og feilinformasjon

I tillegg til å stille seg bak Norsk Presseforbunds uttalelse, vil MBL kommentere at kommisjonen legger stor vekt på den offentlige allmennkringkasteren i dette bildet, "særlig er en sterk allmennkringkaster viktig for å skape robusthet mot desinformasjon". Kommisjonen undervurderer i dette spørsmålet den avgjørende viktigheten av mediemangfold. Det er avgjørende både for å sikre et mangfold av informasjon og en bred tillit til informasjonen som kommer frem.

Mediemangfold er også avgjørende i kriser og på denne bakgrunn minner vi om at mediene som sådan må defineres som en kritisk samfunnsfunksjon, slik dagens regjeringspartier har som standpunkt.

## 12. Frie medier og frie ytringer

Kommisjonen er tydelig på de frie, redaktørstyrte mediene som en forutsetning for ytringsfriheten: «Den fremste føresetnaden for reell ytringsfrihet er eit mangfald av frie og uavhengige medium,» ble det fastslått i mediemeldingen allerede i 1992. Velfungerende medier



bidrar med faktasjekk og etterrettelig informasjon og innsikt som gjør det mulig å gjøre seg opp en mening på et opplyst og informert grunnlag. Dette er en forutsetning for ytringsfriheten. Mediene bidrar også til offentlig tilknytning. Medieforsker Peter Dahlgren har uttrykt det slik: «Journalistikkens grunnleggende rolle i et demokrati er å koble medborgerne til det politiske livet».

Demokratiseringen av offentligheten og fremveksten av sosiale medier, har gjort ordene fra mediemeldingen i 1992 enda sannere og dette vises gjennomgående i kommisjonens rapport, blant annet i disse vurderingene:

- "Med en stadig større strøm av uredigert kommunikasjon, øker også faren for å bli feilinformert eller overveldet av informasjon. Dermed er det desto viktigere å ha et solid utvalg av redigerte og kvalitetssikrede medier som store deler av befolkningen forholder seg til for å kunne bli oppdatert på viktige samfunnsområder."
- "Å føre en aktiv mediepolitikk som sikrer et mangfold av ansvarlige redaktørstyrte medier, er noe av det viktigste myndighetene kan gjøre for å motvirke falske nyheter, desinformasjon og feilinformasjon. Uten alminnelig tilgang på kvalitetssikret informasjon kan det bli vanskelig å bevare Norges stilling som en av verdens beste rettsstater."
- "Behovet for at det finnes medier som lever opp til sine idealer, er større enn noen gang. De redaktørstyrte mediene i Norge er bærere av en presseetisk kultur som bidrar til å bevare grunnleggende verdier og kvaliteter ved et åpent og tillitsbasert demokratisk samfunn"

Vi stiller oss bak disse vurderingene.

### ***Mediestøtte og medieøkonomi - Et øyeblikksbilde for medieøkonomien, som gir et for optimistisk bilde***

Norge er godt rustet sammenlignet med andre land. Vi rangeres på topp i internasjonale rangeringer over ytringsfrihet og pressefrihet. Vi har bevart et unikt mediemangfold, befolkningen har høy tillit til mediene og et høyt konsum av nyheter og vi er på verdenstoppen i andel digitale abonnenter. En avgjørende årsak til dette er en aktiv politisk vilje og en helhet av rammevilkår, hvor merverdiavgiftsfritaket og mediestøtten står helt sentralt og utfyller hverandre.

Det er ingen garanti for at norske medier klarer å bevare sin samfunnsrolle og evne til å finansiere journalistikken. Tvert imot. Denne rollen er under stort og økende press i møte med den raskt økende globale konkurransen. Fordi globale teknologigiganter – som ikke er underlagt redaktøransvar og som ikke leverer journalistisk innhold - vinner stadig mer av folks tid.

Kommisjonens beskrivelse av den økonomiske situasjonen for de redaktørstyrte mediene i kapitlet er i for stor grad preget av et øyeblikksbilde. Konsekvensen av dette er at kommisjonen legger til grunn et for optimistisk syn på medieutviklingen og undervurderer de tunge utfordringene bransjen står i med mål om å opprettholde sin samfunnsrolle, og sikre en bærekraftig forretningsmodell for journalistikk av det omfanget, med det mangfoldet og med den spredningen i befolkningen som samfunnet har behov for.

Kommisjonen påpeker at, selv etter noen gode år, har veksten i brukerinntekter vært mindre enn fallet i annonseinntekter. Og selv om mediene satser sterkt på journalistikken, er det færre

journalister enn før den digitale transformasjonen satt inn for fullt i samfunnet, samtidig som nettopp denne har økt behovet for de redaktørstyrte mediene.

Medienes digitale transformasjon er på ingen måte over. Over 7 av 10 aviser har fortsatt mer enn 50% av sin økonomi bundet til i papiravisen. Inntektene fra papir, både abonnement og annonsering fortsetter å falle, samtidig som kostnadene har økt voldsomt.

Den digitale abonnementsveksten flater ut. MBLs betalingsrapport (2022) viser for første gang siden 2017 at det ikke er vekst i andel som sier at de har tilgang til avisabonnement i husstanden. Vi forventer videre at redusert disponibel inntekt hos husholdningene kan gi vesentlige oppsigelser. Selv om digital annonsering vokser, viser IRMs langtidsprognose kun svak vekst for avisene i årene som kommer og en styrking av de store teknologigigantenes dominans. Dette gir et vesentlig mer utfordrende bilde enn hva man kan få inntrykk av fra kommisjonen. Kulturministeren karakterisert medieøkonomien som ekstremt skjør. Det er en presis beskrivelse vi kan stille oss bak.

Kommisjonen går ikke inn på nivåene eller innretningen av de økonomiske virkemidlene i mediepolitikken, men konstaterer at "Å legge til rette for et robust mediesystem med et mangfold av medier er et av de viktigste elementene i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100. Dette er blitt enda viktigere i takt med den digitale utviklingen der mediene utfordres av nye konkurrenter inntektsmessig og dessuten av aktører som bevisst formidler villedende informasjon". Vi kan utfra mandatet forstå at kommisjonen ikke går mer detaljert til verks eller tydelig foreslår konkrete styrkinger, men den politiske konklusjonen må være en styrket mediepolitikk hvor myndighetene sikrer gode rammevilkår for de redaktørstyrte mediene. En svekkelse av rammevilkårene, som f.eks. Skatteutvalgets forslag om én merverdiavgiftssats og dermed fjerningen av det kanskje mest sentrale mediepolitiske virkemidlet, merverdiavgiftsfritaket, må avvises og fritaket for elektroniske nyhetstjenester må gjeninnføres, i tråd med MBLs presisering. Myndighetene må bidra til likere konkurransevilkår med tech-gigantene og nye reguleringer på andre felt, må vurderes opp mot negative effekter for mediemangfoldet og demokratiets infrastruktur.

#### ***Eierskap og stoffutveksling (12.6.4)***

Vi tar, som Norsk Presseforbund, med oss oppfordringen fra kommisjonen (12.7.5) om å utvise større åpenhet om eierforhold og stoffutvekslingsavtaler og være tydeligere om egne feil. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til kommisjonens vurderinger på dette punktet. Kommisjonen mener eierforhold og stoffutvekslingsavtaler kan utfordre mediemangfoldet. Dette er ikke et bilde som gjenspeiles i praksis, tvert imot er felles eierskap og samarbeid sentralt for å opprettholde mediemangfoldet.

Kommisjonen skriver under overskriften "Mediene har blitt likere" bla. at "Et mangfold av medier er ikke ensbetydende med et meningsmangfold. De store mediene er blitt likere enn de var. En forklaring er avpolitisering av redaksjonell orientering. En annen forklaring kan være eierkonsentrasjonen som skaper likere redaksjonelle prioriteringer og vurderinger".

I motsetning til hva som er gjennomgående i rapporten er det kun kildebelagt med forskning knyttet til partipressens fall, utover dette er hverken økt likhet heller hypotesen om at det står i sammenheng med eierskapet dokumentert eller utdypet.

Når det gjelder innholdsmangfoldet, så konkluderer Medietilsynets nyeste rapport med at mediene utfyller hverandre:

"Norge er så heldig å ha et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier, både nasjonalt og lokalt, som hver på sin måte bidrar til mediemangfoldet. Rapporten om innholdsmangfold viser at de norske nyhetsmediene i stor grad formidler innhold som bidrar til å oppfylle det grunnleggende informasjonsbehovet i samfunnet. I sum prioriterer de redaktørstyrte mediene temaer som er viktige for den demokratiske samtalen, og samtidig er det tydelige forskjeller mellom bredde- og nisjemediene. Dette bidrar til at de ulike mediene utfyller hverandre – og til sammen skaper det mediemangfoldet som er så viktig for oss alle."

Til hypotesen om at en eventuell økt likhet kan skyldes endringer i eierskap, drøfter ikke Kommisjonen den sterke beskyttelsen vi har av redaksjonell uavhengighet i Norge. Drøftelser om eierskap må ta som utgangspunkt Norges sterke rammeverk og tradisjon for redaksjonell uavhengighet hvor det er redaktøren som tar de redaksjonelle avgjørelsene. Siden 1953 har redaktørplakaten sikret dette og det slås uttrykkelig fast i Medieansvarsloven kapittel 3:

#### *§ 7.Redaksjonell uavhengighet*

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

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

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

Denne kombinasjonen av selvregulering prinsipiell lovgivning har tjent Norge meget godt og er et internasjonalt forbilde. Rammeverket ligger direkte til inspirasjon for EU Kommisjonens Media Freedom Act, hvor beskyttelse av redaksjonell uavhengighet er et sentralt mål.

Den påståtte sammenhengen kan heller ikke dokumenteres. I Aftenposten 21. juni 2021 fremhever Medietilsynet og Konkurransetilsynet nettopp dette: «Foreløpig har vi ikke data som underbygger at konserneierskap fører til økt ensretting i journalistikken». Nyere forskning, riktignok i Sverige, viser at aviser som er en del av store konsern har høyere grad av politisk meningsmangfold.<sup>1</sup>

Alternativet til samarbeid og felles eierskap, kan innebære at et medie ikke evner å drive videre eller å omstille seg til en digital virkelighet. Det vil da over tid føre til at det ikke lenger er grunnlag for drift og med det en direkte svekkelse av mangfoldet. Å drive et moderne mediehus er ressurskrevende. Digitaliseringen har økt kompleksiteten og medført nye kostnader og kompetansebehov i driften av redaktørstyrte medier. Mediene konkurrerer med globale teknologigiganter om annonseinntekter og en digital befolknings tid. Dette stiller store krav til

---

<sup>1</sup> (<https://www.youtube.com/watch?v=H5-fSme-5ME&t=2036s>)

teknologiinvesteringer og teknologikompetanse få medier kan bære alene. Alternativet til å inngå i et konsern som kan bidra til å bære dette vil derfor kunne være at mediet, på kort eller noe lengre sikt, legges ned.

### ***Stoffutveksling***

Mediene inngår i ulike typer stoffutveksling, men til felles har de at de bidrar til å sikre journalistiske ressurser til det som gjør det enkelte mediet unikt. Alternativet til stoffutveksling vil ikke være at mediet som deltar i dette kan bedrive mer unik journalistikk eller journalistikk som får frem andre syn på et tema eller stoffområde, tvert i mot vil dette kunne innebære at dette mediet ikke kan opprettholde et komplett tilbud til leserne, eller at dette mediet må nedprioritere lokalt og unikt stoff som bidrar til mangfoldet, for å registrere hendelser som er relevante for leserne, men som dekkes av flere.

#### ***12.6.7 Ulik tilgang på journalistikk forsterker klasseskiller***

Kommisjonen legger her til grunn at journalistikk har blitt dyrere. Dette baserer seg på at papiravisene har blitt dyrere, ettersom store faste kostnader må deles på stadig færre abonnenter, men på generelt grunnlag er konklusjon gal og gir et misvisende bilde av hvordan journalistikkens tilgjengelighet har utviklet seg. Kommisjonen tar ikke inn over seg at den teknologiske utviklingen har gjort journalistikken langt mer tilgjengelig. Siden den forrige Ytringskommisjonen har tilgangen til journalistikk blitt kraftig styrket. Med unntak av NRK og nettaviser i sin spede begynnelse, krevde tilgang til all annen journalistikk et abonnement eller at man kjøpte utgaven i løssalg. I dag er alt på nett. Og selv om graden av brukerbetalt digitalt innhold har økt ettersom andre inntekter har falt kraftig, er det fortsatt mye journalistikk som er gratis. Digitale abonnement er umiddelbart tilgjengelig til meget lave inngangspriser. Abonnenter får ved få tastetrykk tilgjengeliggjort hele historikken til publikasjonen, nye samleabonnement gir tilgang til en stor bredde av aviser. Podkaster og levende bilder gjør at journalistikken når ut til nye grupper, både på medienes egne flater og på sosiale medier.

Journalistikk har alltid vært finansiert av en kombinasjon av brukerinntekter og annonseinntekter. Den teknologiske utviklingen har kraftig svekket annonseinntekter på papir, men gjør også at den digitale annonseveksten i stor grad tilfaller de globale teknologigigantene i en konkurranse på ulike vilkår. Brukerinntekter blir dermed helt avgjørende og viktigere for å sikre en bærekraftig forretningsmodell for journalistikk. Sentrale mediepolitiske virkemidler som merverdiavgiftsfritaket er avgjørende for at nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt i størst mulig grad er tilgjengelig for alle.

Forretningsmodellen må bestemmes av de journalistiske redaktørstyrte mediene og virkemidlene må understøtte dette. Vi er ikke enig i at man burde støtte andre forretningsmodeller enn abonnement. Å gjenetablere et plattformnøytralt momsfrtak, som kan støtte oppunder den innovasjonen mediene må gjennomføre for å nå ut til særlig unge målgrupper er avgjørende.

Vi bidrar gjerne til å se nærmere på hvordan myndighetene kan sikre gratis tilgang til alle medier ved offentlige steder som bibliotek for å ytterligere øke tilgjengeligheten.

#### ***12.6.8 Samfunnet trenger en sterk og uavhengig allmennkringkaster***

Mens private redaktørstyrte mediehus har gjennomgått en voldsom omstilling, preget av et dramatisk inntektsfall som gjør dem sårbare for økonomiske og markedsmessige svingninger, har NRK blitt en stadig mer dominerende aktør i det norske mediemarkedet, og har styrket seg vesentlig de seneste årene. Det må være en god balanse mellom NRK og private redaktørstyrte aktører. Ellers vil innholdsmangfoldet og mediemangfoldet bli svekket. Det vil ramme brukerne og samfunnet. Det er klare indikasjoner på at NRK.no bidrar til at brukere ikke tegner abonnement.

Det er positivt at kommisjonen mener denne kritikken må tas på alvor:

"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 konkurransevne. En sterk og uavhengig allmennkringkaster fritar ikke staten for ansvar for å for at andre medier også skal kunne bidra til den offentlige debatten"

Det er derfor nødvendig å skjerpe kravene til hvordan NRK skal styrke mediemangfoldet betydelig. De må tydeliggjøres og må forplikte NRK. NRK skal ikke øve sterkt konkurransepress mot private redaktørstyrte mediebedrifter. NRKs innhold på nett ligner i stor grad på innholdet som tilbys av private redaktørstyrte mediehus, og konkurrerer derfor direkte med deres betalte tilbud. NRK bør i større grad tilby innhold som private redaktørstyrte mediehus ikke tilbyr, og det må derfor stilles krav om at tilbudene på NRK.no skal tilføre reell økt samfunnsverdi. De må vurderes opp mot kravene som stilles i Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester, § 6-2.

## **15. Ytringsfrihet i arbeidslivet**

Det er svært positivt at Kommisjonen tar opp ytringsfrihet i arbeidslivet, selv om dette ikke var en del av mandatet. Vi deler kommisjonens bekymring og uro for at mange legger bånd på seg eller lar være å delta i den offentlige debatten og at utviklingen går i feil retning. Dette opplever de redaktørstyrte mediene i sitt daglige arbeid og vi viser til utdypende beskrivelser av dette fra bla. Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag. Kommisjonen beskriver problemet presist: "Lar folk være å ytre informasjon og meninger de besitter i kraft av sitt arbeid, er det et tap både for den offentlige debatten og samfunnets informasjonstilgang" og videre "Hensynet til en åpen og opplyst offentlig samtale tilsier at de som gjennom sitt arbeidsforhold har konkret innsikt i aktuelle saker, deltar i samfunnsdebatten. Hvis dette ytringsrommet ikke brukes, går samfunnet glipp av viktig informasjon, faglig begrunnede synspunkter og verdifulle erfaringer".

Manglende bruk av ytringsfriheten i arbeidslivet svekker norsk offentlighet. Bedring på feltet vil øke mangfoldet av kilder og stemmer i offentligheten, som igjen vil styrke demokratiet. Oppfølgingen på dette feltet må fokusere på nettopp dette: offentlighetens tilgang på stemmer og kilder til journalistikk.

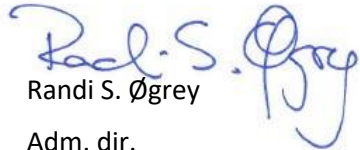
Partene i arbeidslivet bør snarest mulig følge opp utvalgets anbefaling om å etablere et partssamarbeid for ytringsfriheten som skal styrke kunnskapen om og oppmuntre til mer bruk av ytringsfriheten. Regjeringen bør legge til rette for dette og følge opp anbefalingene i et systematisk arbeid for å skape dokumenterbar forbedring på feltet. Presseorganisasjonene stiller

seg til disposisjon for partene og myndighetene for å bidra i dette arbeidet. Særskilt bør det rettes oppmerksomhet mot kommunal sektor.

Vi utdyper gjerne våre merknader og gir gjerne ytterligere innspill til oppfølgingen av kommisjonens rapport.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

  
Randi S. Øgrey

Adm. dir.