

Dato 31.05.2021
Deres referanse 21/2652

Høringsuttalelse – koronakommisjonenes rapport

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) representerer 321 bedrifter med 8800 årsverk; 201 mediehus (185 aviser (148 lokalaviser) - kommersiell allmennkringkasting - magasiner - lokal-tv).

Norsk Journalistlag (NJ) organiserer ca. 8000 medlemmer med journalistikk som yrke, også ledere og frilansere, og ca. 600 studenter.

Norsk Redaktørforening (NR) organiserer ca. 760 norske redaktører fra alle typer nyhets- og aktualitetsmedier.

Oppsummering

Pandemien har tydeliggjort den nøkkelrollen som redaktørstyrte, journalistiske medier har, også for tilliten samfunnet er avhengig av. Det er gjennom mediene befolkningen får informasjon om hva som skjer, og det er de samme mediene som holder et kritisk øye med hvordan ansvarlige myndigheter håndterer krisen. De fungerer som arena for debatten om hva og hvordan ting skjer – funksjoner som gjerne kalles mediens samfunnsrolle. Et velfungerende mediemangfold er sentralt i kampen mot «falske» nyheter, konspirasjoner og desinformasjon.

I løpet av pandemien har mediene møtt en rekke ulike problemstillinger, som enkelte ganger har gjort det vanskelig å fylle samfunnsrollen godt nok. Våre viktigste innspill knyttet til dette er:

- Pressen var innledningsvis ikke på listen over de kritiske samfunnsfunksjonene. Etter at listen ble utvidet har det vært uklart hva oppføringen egentlig innebærer og i hvilke sammenhenger det er relevant. Dette må ryddes opp i til senere kriser.
- Pressen opplevde store problemer under pandemien knyttet til manglende innsynsmuligheter, tidvis sen saksbehandling, forsinket og mangelfull journalføring, mangelfull dokumentasjon og arkivering, og restriktiv tolkning av offentleglova fra regjeringen. Vi foreslår flere tiltak for å forbedre dette, herunder innføring av sanksjoner for brudd på offentleglova og innføring av forslaget til ny arkivlov.
- Pressen opplevde at det i en lang periode var nærmest umulig å få tilgang til sentrale helseinstitusjoner for å kunne dokumentere hvordan pandemien praktisk og faktisk ble håndtert.
- Pressen må sikres forutsigbare arbeidsvilkår, både praktisk og økonomisk, i senere kriser.
- Regjeringens behandling av spørsmålet om innreisekarantene for utenlandske nyhetsjournalister har vært uheldig.

Tydeliggjøring av mediene som kritisk samfunnsfunksjon:

At mediene har en rolle som er kritisk for samfunnet har blitt tydelig dokumentert i løpet av pandemien. Vi vil anføre at medienes samfunnsrolle har vært avgjørende for å opprettholde befolkningens trygghet og velferd. Mediene har i løpet av pandemien fylt et enormt informasjonsbehov. I to undersøkelser gjennomført av Respons Analyse, på oppdrag fra Nordiske Mediedager, svarer godt over 90 prosent av respondentene at de har benyttet norske nyhetsmedier for å holde seg orientert om smittespredning og bekjempelse av pandemien.

De kraftige tiltakene som ble hasteinnført i ti østlandskommuner 23. januar etter utbrudd av den engelske virusmutasjonen, ville for eksempel aldri ha latt seg innføre så raskt hvis det ikke var et mangfold av medier som dekket regjeringens beslutning. I løpet av krisen har det vært et stort behov for fri og uavhengig journalistikk om tiltakene, myndighetenes håndtering og de ulike konsekvensene. Det er også mediene som har sikret at det har vært reell åpenhet og offentlig debatt om ulike tiltak.

Før pandemien hadde regjeringen en etablert liste over 14 kritiske samfunnsfunksjoner. Disse ble definert som funksjoner hvor et avbrudd i syv døgn eller kortere ville få uakseptable konsekvenser for befolkningen og samfunnet, og baserte seg på kartlegginger utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Presseorganisasjonene har vært kritiske til at mediene ikke stod på denne listen.

Dette har vært i utvikling i løpet av pandemien, og i stortingsmeldingen "Samfunnssikkerhet i en usikker verden" (Meld. St. 5 (2020-2021) side 47) ble det understreket at regjeringen har utarbeidet en utvidet liste over hvilke funksjoner som anses som kritiske knyttet til koronapandemien, og mediene står heldigvis oppført her. Dette har betydning for journalisters arbeidsbetingelser. Usikkerheten knyttet til dette underveis i pandemien har vært uheldig, og vi håper myndighetene kan ta lærdom av denne erfaringen. Ikke bare videre i koronasituasjonen, men også i eventuelle fremtidige krisesituasjoner. Det gjelder for det første måten slike lister blir kommunisert. Vår erfaring er at den utvidede listen ikke vært godt nok informert om til ansatte i mediebransjen. For det andre mener vi den oppdaterte listen bør tjene som grunnlagsdokument og veiledning for videre arbeid innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Vi har derfor støttet initiativet fra Justis- og beredskapsdepartementet om en gjennomgang og mulig videreutvikling av den etablerte listen.

Problemer knyttet til dokumentasjon, innsyn og etterlevelse av offentleglova:

Regjeringen har lagt vekt på at de gjennom hele krisen har vært opptatt av rask og aktiv informasjonsdeling. De har også vektlagt at representanter fra regjeringen og helsemyndighetene hyppig har deltatt på pressekonferanser. Vi er ikke uenige i det, og den periodevise tilgjengeligheten og offentlige debatten har vært prisverdig. Samtidig var det fra myndighetens side tilsynelatende ingen plan for hvordan den enorme pågangen fra mediene skulle håndteres - og hvordan åpenhet og offentlighetsprinsippet skulle ivaretas. Etterlevelsen av dette har på mange områder også vært mangelfull hele perioden pandemien har vart.

Både i den akutte fasen av pandemien og i de senere månedene opplevde pressen at det ikke har vært nok ressurser til å håndtere innsynsbejæringer så raskt og så godt som offentleglova krever. Pressens offentlighetsutvalg dokumenterte en økning i antall innsynskrav på flere hundre prosent i flere etater i pandemiens innledende fase, uten at det ble satt inn særlig ekstra ressurser for å håndtere dem før vi var langt inne i krisen. Og på tross av at det ble slått fast at offentlighetsloven skulle gjelde uinnskrenket, var realiteten at det var mer krevende for journalister å få innsyn.

Noen av problemene var villedte handlinger fra regjeringen, for eksempel en uttalt streng tolkning av § 15 i offentleglova om unntak for innsyn i råd gitt fra underliggende organer, i praksis ofte Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Helseminister Bent Høie kommuniserte i september 2020 i et [brev til Stortingets helse- og omsorgskomite](#) at regjeringen hadde gått bort fra hovedregelen om innsyn gis når et dokument er ferdigstilt eller oversendt, til at innsyn først skal gis når regjeringen har "fattet en beslutning, av hensyn til å sikre en forsvarlig prosess". Dette er en omgåelse av offentlighetsprinsippet. Et av hovedmål med offentleglova er å gi innsyn på tidlig tidspunkt, slik at

samfunnsdebatten skjer på et opplyst grunnlag. Høies brev var en stadfestelse av [en problematisk praksis som Norsk Presseforbund påpekte overfor koronakommisjonen](#) allerede i juni 2020.

Et annet eksempel er justisminister Monica Mælands uttalelser om å nekte innsyn i grunnlaget for at regjeringens medlemmer og stortingspolitikere tilbys vaksiner utenom de sivile prioriteringslistene.

I mange tilfeller var det ressursmangel som førte til manglende etterlevelse av offentlighetsprinsippene. Et graverende eksempel er [journalføringen i Folkehelseinstituttet](#). Pågangen til instituttet var så stor våren 2020 at 25 000 innkommende henvendelser ikke ble journalført, ifølge instituttet selv. Disse ble journalført over et halvt år forsinket, og dette er viktig for ettertiden, men samtlige dokumenter vil ha mistet nyhetens verdi på journalføringstidspunktet. Journalen er inngangsporten for pressen og mediene til å følge med på offentlige organer. Når dokumenter ikke journalføres frarøves pressen og offentligheten muligheten til å titte organene i kortene, og potensielt kritiske og viktige innspill når aldri allmennheten.

I tillegg til dette har koronakommisjonen selv avdekket alvorlig eksempel på manglende dokumentasjon, journalføring og arkivering fra sentrale personer og organer i myndighetenes pandemihåndtering. I rapporten nevnes blant annet følgende forhold:

- Det finnes ikke noe referat fra et møte på kvelden onsdag 11. mars 2020 der departementsråd Bjørn-Inge Larsen, helsedirektør Bjørn Guldvog og Bent Høie deltok. Møtet "ser ut til å ha vært utslagsgivende for nedstengingen 12. mars 2020". Hva deltakerne sa er ikke dokumentert for ettertiden.
- Torsdag 12. mars 2020 hadde Guldvog et kort møte med ledergruppen i Helsedirektoratet. Heller ikke fra dette møtet ble det skrevet et referat. På møtet ble det "presenterte en overordnet liste med tiltaksområder basert på notater han selv hadde gjort seg". Listen ble skrevet ned på en tavle og ble ikke fotografert eller arkivert. Guldvog har også fortalt i sitt intervju med kommisjonen at "det hopet seg opp med papirer" og at han på et tidspunktet nok kastet "for mye". I ettertid ser han at det var uklokt.
- Kommisjonen måtte be flere aktører om å bekrefte at de hadde oversendt all relevant informasjon. Helse- og omsorgsdepartementet kunne bare gi "en forbeholden bekreftelse", og de presiserte i sin tilbakemelding at "det finnes ytterligere dokumenter". Hvilke dokumenter det er snakk om, vet vi ikke.
- Alle SMS-er på telefonen til Bjørn-Inge Larsen, departementsråd i Helse- og omsorgsdepartementet, var slettet. SMS-er er saksdokumenter som det er knyttet til innsynsrett til. Det er ikke mulig å gi innsyn i noe som er slettet.
- Det ble ikke ført noen referater fra møtene i koronautvalget på Stortinget, hvor blant annet statsminister Erna Solberg selv deltok i seks møter våren 2020. I rapporten oppsummeres det slik: En sentral del av samspillet mellom regjeringen og Stortinget under den største krisen i Norge i moderne tid, er ikke dokumentert.
- Kommisjonen har etterspurt, men ikke mottatt noen skriftlig begrunnelse for valget av fordelingsnøkkelen for smittevernutstyr mellom sykehusene, kommunene og et nasjonalt bufferlager.

[Pressens offentlighetsutvalg](#) har uttalt at funnene avslører en urovekkende holdning til offentlighetsloven og arkivloven i deler av embetsverket. Det har ført til at kommisjonen ikke har kommet til bunns i flere sentrale problemstillinger.

Funnene er alvorlige, men dessverre ikke overraskende. Manglende dokumentasjon og journalføring er problemer som er avdekket tidligere både av Riksrevisjonen og i evalueringen av offentlighetsloven. Konsekvensen er at det i mange tilfeller er helt umulig for pressen og andre uavhengige granskere, og i neste instans befolkningen, å undersøke hva som egentlig lå til grunn for beslutningene.

I Norge har vi beredskapslover og vide fullmakter i krisetider. Vi har akseptert det fordi vi stort sett stoler på myndighetens vurderinger. Uten tillit til myndighetene følger ikke folk opp. Innsikt i hvordan innngripen beslutninger ble tatt er helt vesentlig. Kravene til dokumentasjon, skriftlighet og journalføring i offentlighetsloven, arkivloven og forvaltningsloven må etterleves.

Pressens offentlighetsutvalg fremmet fire konkrete grep, som vi også stiller oss bak:

- Forvaltningen må sikres ressurser slik at lovene følges, også når det er krise.
- Den nye arkivloven må innføres. Der er det foreslått en generell plikt til å gjøre dokumentasjonen som offentlige virksomheter har skapt og besitter tilgjengelig, noe som vil gi mindre arkivtap og større åpenhet.
- Evalueringen av offentlighetsloven må følges opp.
- Det må innføres sanksjoner for brudd på offentlighetsloven.

I tillegg vil vi føye til at offentlighetsprinsippet om innsyn og åpenhet må inn i beredskapsplaner for kommende kriser.

Møteoffentligheten må sikres

I krisens mest akutte fase ble medier og allmennhet - i strid med Grunnloven - i en del tilfeller stengt ute fra kommunestyremøter og rettsmøter. Dette ble til og med regulert i en kriseforskrift, som trådte i kraft 13. mars 2020, hvor det ble slått fast at folkevalgte organer kunne gjennomføre et fjernmøte selv om kommunen eller fylkeskommunen ikke hadde tekniske løsninger for å sikre at allmennheten får tilgang til møtet. [Dette ble sterkt kritisert av blant andre Norsk Journalistlag.](#)

De fleste domstoler og folkevalgte organer fikk heldigvis slike løsninger etter hvert og forskriften ble endret, men det har likevel vært senere eksempler på at praktiske hensyn har blitt satt foran allmennhetens når teknikken har sviktet. Det er ikke holdbart, og alle landets domstoler og kommuner sikres utstyr og gode løsninger for å kunne gjennomføre offentlige møter i tråd med Grunnloven, også i akutte kriser.

Tillit til myndighetenes beslutninger og til nødvendigheten av tiltak i krisetid, skapes etter vår mening ved størst mulig grad av åpenhet om grunnlaget for beslutningene. Derfor er det uheldig at det i løpet av pandemien enkelte steder har blitt opprettet nye møtekonstruksjoner hvor folkevalgte diskuterer pandemihåndteringen, uten at pressen eller allmennheten får tilgang, som [Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks møter](#) med alle fylkets ordførere. I våre øyne en, bevisst eller ubevisst, omgåelse av reglene om møteoffentlighet i kommuneloven.

Medienes tilgang til informasjon, både ved innsyn, i rettsmøter og kommunestyre og ved å kunne rapportere fritt fra samfunnet, er helt avgjørende for at denne åpenheten skal være reell. Og det er avgjørende for å få frem viktige diskusjoner, faglige uenigheter og kritikkverdige forhold.

Manglende muligheter til å kunne dokumentere pandemihåndteringen

I flere måneder var det ikke mulig for norske nyhetsmedier å få tilgang til helseforetakene, for å kunne dokumentere hvordan covid 19-pasientene ble behandlet og hvordan pandemien rent praktisk ble håndtert. Først i november slapp for eksempel Aftenposten inn på Ullevål sykehus med journalist og fotograf. Begrunnelsen fra helseforetakene var dels smittevern hensyn og dels personvern hensyn. Vi har selvsagt forståelse for disse hensynene, men stiller oss undrende til at det ikke i større grad og på et tidligere tidspunkt kunne vært mulig å få journalistisk dokumentasjon av norgeshistoriens største krise etter andre verdenskrig.

Karanteneplikt i strid med Grunnloven og EMK

I skrivende stund innebærer Covid-19 forskriften at journalister på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon som ønsker innreise i Norge, skal i karantene i 10 døgn. [25. mars sendte NP, NJ og](#)

[NR et brev til regjeringen](#) med flere spørsmål knyttet til karantenekravet, og et [notat utarbeidet av advokatene Per Andreas Bjørgan og Jon Wessel-Aas](#).

De konkluderte med at ordningen strider både mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og forpliktelsene etter EØS-avtalen, da karanteneplikten utgjorde et uforholdsmessig inngrep i pressefriheten og grunnleggende rettigheter. I tillegg til karanteneplikten ble andre journalister som ikke driver med ren nyhetsjournalistikk nektet innreise til Norge. I sum var landet stengt for de fleste journalister.

Helseminister Bent Høie svarte presseorganisasjonene i et brev av 21. april, hvor han stadfestet at regjeringen anså karanteneplikten som nødvendig. Han redegjorde ikke for hvorfor regjeringen mente at inngrepet var forholdsmessig, noe det er et krav om etter EMK og EØS-retten. 30. april sendte vi et nytt brev til statsråden, hvor vi poengterte dette og etterspurte et nytt svar. Det har vi til nå ikke fått.

Som vi påpekte i brevet til Høie var spørsmålet både praktisk og prinsipielt viktig. Vi opplevde at andre interesser har blitt prioritert med ulike unntak, gjerne begrunnet med at de er viktige for landets økonomi. Underveis i pandemien, hvor relativt få journalister har beveget seg over landegrensene, har spørsmålet vært mer prinsipielt enn praktisk viktig, og vi har fryktet at regjeringen derfor nedprioriterte spørsmålet. Vi minner derfor om at inngrepet også dessverre raskt ville kunne bli mer relevant enn noen ønsker. Ved en større nyhetshendelse i Norge, med stor interesse også fra utlandet og utenlandske journalister nektes innreise, ville det bli åpenbart at kravet var uholdbart. Medio mai [offentliggjorde regjeringens Helsedirektoratet og FHIs vurdering om spørsmålet](#). Saken var "behandlet" av regjeringen, men noe unntak ble ikke innført. Det er åpenbart svært uheldig.

Lite treffsikre økonomiske tiltak

Mediene er demokratiets infrastruktur. Et mangfold av lokale, regionale og nasjonale medier som informerer om det som skjer og avdekker kritikkverdige forhold, er helt sentralt i et demokrati. Regjeringen pekte på det samme i Prop. 67 S (2019 – 2020) fra Finansdepartementet, hvor følgende står (s. 27-28): «Redaktørstyrte medier er en viktig grunnstein i et demokratisk og fritt samfunn, og har en viktig rolle i norske lokalsamfunn.»

Derfor var det viktig at det kom en kompensasjonsordning for redaktørstyrte medier med fall i omsetning som følge av covid-19-utbruddet. Ordningen var imidlertid innrettet slik at mediehusene selv måtte dekke minimum 15 prosent fall i totalinntektene, samtidig som det både ble forventet - og var ønsket fra mediehusene selv - at den journalistiske produksjonen ble opprettholdt og helst økte. Pandemien førte til store, nye behov for både omfattende nyhetsjournalistikk og kritisk journalistikk om myndighetenes håndtering av tiltak. Når det imidlertid tok lang tid både å etablere kompensasjonsordningen og å utbetale penger, skapte dette stor økonomisk usikkerhet i mange mediehus.

Det er store forskjeller i hvordan pandemien har slått ut for mediehusene. En del har klart seg godt, mange har tapt store annonseinntekter og noen har fått en kraftig knekk. Brukerinntektene har økt mer enn man kunne forutse tidlig i pandemien, men ikke nok til å kompensere for fall i annonseinntekter. De økonomiske resultatene for 2020 er i stor grad preget av betydelige kostnadsbesparelser knyttet til driften under pandemien, samt økte brukerinntekter og fall i annonseinntektene.

Kompensasjonsordningen utløste ca. 42 mill. kr til avismediehusene, mens annonseinntektstapet for disse i 2020 var mer enn 500 mill. kr.

Vi mener myndighetene burde etablert en kompensasjonsordning langt raskere enn tilfellet var, slik at mediehusene i en tidlig fase, da det var svært usikkert hvordan både annonseinntektene og brukerinntektene ville utvikle seg, kunne fått trygghet til å konsentrere seg om å levere det journalistiske innholdet som var kritisk nødvendig.

Kompensasjonsordningen burde også tatt utgangspunkt i fall i annonseinntekter, ikke totale inntekter. I lys av nyhetsmedienes sentrale rolle og nødvendigheten av å opprettholde full journalistisk drift mener vi det ville vært rimelig å kreve et lavere omsetningsfall enn 15 prosent for å bli omfattet av ordningen.

Vennlig hilsen

*Randi S. Øgrey, adm.dir. Mediebedriftenes
Landsforening*

*Elin Floberghagen, generalsekretær Norsk
Presseforbund*

*Dag Idar Tryggestad, nestleder Norsk
Journalistlag*

*Arne Jensen, generalsekretær Norsk
Redaktørforening*