

Til
Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Oslo, 2022-11-16

Deres ref: 22/4497

Høring – Europakommisjonens forslag til European Media Freedom Act

Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi har for øyeblikket rundt 800 medlemmer. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og redaksjonell uavhengighet er blant våre viktigste arbeidsområder.

Vi viser til høringsbrev av 5. oktober, EU-kommisjonens utkast til forordning, samt epost fra Øyvind Christensen av 14. oktober, hvor høringsfristen ble utsatt til 16. november.

1. Innledning

Norsk Redaktørforening har i utgangspunktet stor sympati for det vi oppfatter som et oppriktig ønske fra EU-kommisjonens side; å skape trygge og forutsigbare rammevilkår for uavhengige, redaktørstyrte medier i Europa. Utviklingen i flere europeiske land, også land som er medlemmer i EU, har den siste tiden gått i en retning som innebærer vanskeligere kår for maktkritiske medier med vilje og evne til å sette søkelyset på svakheter ved de sittende regimer og til å skape debatt om hvordan myndighetene løser sine oppgaver.

Det er en utvikling vi bør ta på det største alvor. Ikke bare fordi det rammer den demokratiske infrastrukturen i de landene det gjelder, men også fordi vi risikerer at det også svekker vår felles europeiske forståelse av verdien av frie medier og dermed vår felles evne til å forsvare dem og sikre dem gode rammevilkår. Til tross for at Norge i flere år har blitt kåret til verdens mest pressefrie land, kan dette i neste instans også ramme våre egne medier. Det er med andre ord mange grunner til å være på vakt overfor de signalene som kommer fra flere europeiske land. Derfor håper vi også at departementet vil engasjere seg aktivt i den kommende høringsrunden og i det pågående lovarbeidet.

Det å lage lover på overnasjonalt nivå på dette området byr imidlertid på en rekke utfordringer. Vi vil i det følgende først kommentere enkelte generelle problemstillinger knyttet til det foreliggende forslaget, og deretter gå inn på enkelte punkter der vi mener Norge bør problematisere eller sågar fremme forslag om konkrete endringer.

2. Enkelte overordnede problemstillinger

a) Forordningens hovedbegrunnelse

Etter vårt syn bør det i begrunnelsen for forordningen legges større vekt på demokratiperspektivet. Slik dette er formulert i dag ser det ut som de viktigste hensynene er det indre marked og mediebransjens økonomiske vekstmuligheter. Det er vel og bra. En forordning som har frie medier som mål bør likevel, i større grad begrunnes og formålsbestemmes som en del av den demokratiske infrastrukturen og et helt sentralt og nødvendig element i enhver demokratisk rettsstat.

b) Forordningen må ikke svekke de norske medienes rammevilkår

Når det skal utarbeides felles, overnasjonal lovgivning på et område hvor det er store forskjeller mellom eksisterende regelverk i de land som omfattes, er det alltid en fare for at regler som vil bedre rettstilstanden i de landene med svakest utviklet regelverk vil kunne svekke den samme rettstilstanden i land som per i dag har det beste regelverket. Vi registrerer at forslaget artikkel 1, punkt 3 slår fast at forordningen ikke berører medlemsstatenes muligheter for å vedta mer detaljerte regler på sentrale områder, og mener dette poenget bør understrekes av norske myndigheter.

Norsk mediepolitikk, både når det gjelder regulatoriske og økonomiske rammer, er en stor suksess. Den er også, etter alt å dømme, en sterkt medvirkende årsak til at vi kåres til verdens mest pressefrie land og at vi i dag både i journalistisk bredde, mangfold og dybde er et av de landene mange andre ser til. For to år siden trådte den såkalte medieansvarsloven i kraft, etter en – i våre øyne – meget god lovprosess. Loven klargjør ikke bare medienes og særlig redaktørenes ansvar. Den setter også opp et kringvern om den redaksjonelle uavhengigheten, et kringvern som er helt i tråd med bransjens eget, omforente rammeverk – Redaktørplakaten.

Vi ser at det i forordningen er klare spor av denne tenkningen og forsøk på å formulere krav til et vern av redaksjonenes selvstendighet. Samtidig mener vi det er åpenbart at forslaget på disse punktene ikke er sterkt og prinsipielt nok. Vi kommer tilbake til det under punkt 3 i vår høringsuttalelse, men vil allerede nå anføre at vi tar det for gitt at den nye forordningen ikke vil komme i konflikt med allerede eksisterende norske lovbestemmelser om redaksjonens og redaktørens frihet. En slik reservasjon kan leses inn i forordningens artikkel 20, men vi er usikre på hvor langt kravet til begrunnelse og forholdsmessighet rekker i så måte.

c) Avgrensning mot det overnasjonale

Vi vet av erfaring – blant annet med arbeid med presseetiske regelverk og selvdømmeordninger på internasjonalt nivå – at det å forsøke å skape «rettslikhet» i mange land med til dels noe ulike tradisjoner, mediehistorikk og forståelse av journalistikk, er svært krevende. Det samme vil være tilfellet på det pressejuridiske området og for regulering av rammevilkår. Dette er viktige hensyn å ta. Blant annet bør det ikke legges opp til sanksjoner på overnasjonalt nivå, selv om det kunne synes både fristende og hensiktsmessig gitt situasjonen i enkelte europeiske land.

Vi viser til redegjørelsen i fortalens punkt 3 om valg av «reguleringsmessig intensitet» og delløsninger for forvaltning av lovgivningsinstrumentet. Etter at det er avklart at man ønsker intensitetsløsning 2 og

delløsning A for forvaltning (et forvaltningssystem basert på et råd, med støtte fra Kommissjonens sekretariat), heter det (dansk versjon):

”Den foreslåede rettsakt vil navnlig fastlægge nogle centrale principper og regler for mediemarkedet og tildele rådet vigtige opgaver som det kollektive organ af uafhængige medietilsynsmyndigheder, herunder opgaver med at yde ekspertrådgivning om reguleringsmæssige, tekniske eller praktiske aspekter af medieregulering, afgive udtalelser om markedsfusioner, der kan påvirke det indre markeds funktion, og koordinere tiltag over for medietjenesteudbydere (herunder fra tredjelände), der ikke følger EU's mediestandarder.” (vår understrekning)

Det er uklart for oss hva det siste innebærer, men dersom et råd som nevnt skal koordinere tiltak direkte overfor mediehus i det enkelte land, mediehus som ikke følger «EUs standarder», så er vi meget skeptiske til det.

d) Forordningen bør være overordnet og tydelig

Vi mener – her som ellers – at all regulering av frie medier bør holdes på et minimumsnivå. I så måte mener vi forordningen treffer dårlig. Utkastet er så omfattende, ordrikt og detaljert at det tidvis er vanskelig å lese de prinsipielle linjene gjennom mange av artiklene. Detaljrikdommen er dessuten kombinert med en tidvis utydelig begrepsbruk og vage standarder. Denne kombinasjonen gjør forordningen krevende å forstå og anvende. Artikler som i sin kjerne har liten formell kraft, men derimot setter opp omfattende prosedyrer og byråkrati, fremstår som utydelige i forhold til det uttrykte overordnede formålet.

Et eksempel på dette er Artikkel 21, hvor det med utgangspunkt i svært løse og uklare kriterier kan iverksettes omfattende vurderinger og «retningslinjer» som igjen har uklart status og betydning, men som utvilsomt vil sørge for et omfattende byråkrati med uklart mandat og mål.

3. Kommentarer til de enkelte artikler – forslag til endringer

a) Artikkel 3 om rettigheter for mottakerne av medietjenester

Artikkelen er uttrykk for et voldsomt ambisiøst mediepolitisk mål. Vi har stor sympati for dette, men tillater oss likevel å spørre om det er så ambisiøst at det – i en lovgivningskontekst – kan fremstå som overambisiøst. Vel er mange formålsbestemmelser, både i norsk lov og i andre land, gjerne litt luftige. Det spørs likevel om dette kan bli vel utydelig, også fordi det er noe uklart hva som ligger i de enkelte begrepene. Vi er mener for øvrig, som flere andre, at ambisjonen bare får kraft dersom den forstås som at den enkelte borgers rett er knyttet til egen geografi og eget språk.

b) Artikkel 4 om medietjenestetilbydernes rettigheter

Vi er glade for at det foreslås en bestemmelse i punkt 2 a) som helt utvetydig slår fast medlemsstatene, eller deres tilsynsmyndigheter og -organer ikke skal gripe inn i eller forsøke å påvirke mediernes redaksjonelle policy eller beslutninger. I praksis er dette en versjon av sensurforbudet i Grunnlovens § 100. Vi mener likevel det er nyttig, også for oss, at dette understrekes i forordningen.

Vi er også glade for at det i bokstav b) og c) settes opp klare begrensninger for myndighetenes adgang til overvåking, ransaking og beslag i redaksjonslokaler eller private lokaler, samt innsetting av spyware i maskiner benyttet av redaktørstyrte medier. Vi er imidlertid usikre på om begrensningene er sterke nok, og om de reelt sett er i tråd med den gjeldende rettstilstanden. For eksempel må bokstav c) leses som at det kan gjøres unntak fra forbudet mot innsettelse av spyware av hensyn til nasjonens sikkerhet, eller når innsettelsen skjer i forbindelse med etterforskning av «grov kriminalitet». Riktignok fremstår det som et krav at etterforskningen må gjelde en av de personene som er nevnt i oppstillingen, det vil si, ansatte eller familiemedlemmer av ansatte, i den aktuelle mediebedriften.

Vi frykter, som Norsk Journalistlag, at den foreslåtte regelen kan også ha en utilsiktet effekt, nemlig å gi EU- og EØS-landene en hjemmel til å overvåke journalister i saker hvor det kan anføres et behov for å beskytte nasjonal sikkerhet.

Vi vil derfor be departementet om å gå en ekstra runde i forbindelse med dette punktet, for å forsikre seg om at det ikke vedtas en bestemmelse som gir svakere vern enn hva som følger av gjeldende rettstilstand.

Når det gjelder forslaget om å innføre et uavhengig klageorgan for saker som nevnt ovenfor, så støtter vi det. Forutsetningen er imidlertid, som det også synes å fremgå av punktet, at et slikt organ ikke på noen måte vil vanskeliggjøre muligheten for å benytte rettsapparatet for å få prøvet spørsmål om brudd på de aktuelle bestemmelser, men at klageorganet uttrykkelig er en tilleggsmulighet. Dette bør Norge understreke underveis i høringsprosessen.

e) Artikkel 5 om public service-mediernes uavhengighet

Vi har ingen sterke synspunkter på de forslag som fremmes i artikkel 5. Vi er imidlertid av den oppfatning at det i tillegg til det som foreslås i utkastet, også burde stilles krav om at øverste eiermyndighet i et public service-medium ikke samtidig kan være regulatorisk myndighet for hele sektoren. I Norge er i dag kulturministeren generalforsamling i NRK. Samtidig er statsråden øverste regulatoriske myndighet for hele mediesektoren. Etter vårt syn er dette åpenbart uheldig. Når denne modellen presenteres for kolleger fra andre land med langt svakere tradisjoner for en fri presse, og ditto sterke tradisjoner for statlig styring, da nikkes det gjenkjennende. Dersom ikke Norge, verdens mest pressefrie land, kan få orden på dette, så kan vi knapt forvente at land med andre tradisjoner skal klare det.

f) Artikkel 6 om mediebedriftenes plikter

Det er viktig at en lov som skal sikre mediernes frihet og uavhengighet inneholder klare bestemmelser som avgrenser også eiernes makt. Artikkel 6 i utkastet er et forsøk på å etablere ordninger som skal gjøre nettopp det. Dessverre er det, etter vårt syn, et noe halvhjertet forsøk, noe som er alvorlig, og som Norge bør gjøre sitt ytterste for å få rettet på.

Vi har for så vidt ingen innvendinger mot det som fremgår av artikkelens punkt 1. Åpenhet om eierskap i mediebedriftene er et utvilsomt gode. Vi mener imidlertid at det også, slik det fremgår av den norske medieansvarsloven, bør være en lovmessig forpliktelse til å inntra hvem som er mediets ansvarlige redaktør. Dette har minst fire sider:

- Det vil være langt enklere å forsvare og forklare både anonymitet og kildevern så lenge mediet er forpliktet til å oppgi navnet på en fysisk person som kan holdes ansvarlig. Dette har vært, og er, en sentral begrunnelse for det særskilte, objektive og personlige redaktøransvaret, og linjene i disse resonnementene kan i Norge og Danmark spores over 200 år tilbake i tid.
- Det vil være enklere for den som måtte mene seg forulempet å vite hvem man skal henvende seg til. Det etableres et klart ansvarssubjekt.
- Det vil det bidra til å tydeliggjøre nettopp *hvem* det er som skal ta de redaksjonelle beslutningene, personlig eller via delegasjon, og dermed hvem som skal ta ansvaret for dem.
- Det bidrar til å tydeliggjøre ikke bare hva eierne *ikke* skal blande seg inn i, men også hva *kan* og *bør* blande seg inn i. Eierne skal fastsette det vi i Redaktørplakaten nå kaller *utgivergrunnlaget*, i loven formulert som *rammen av mediets grunnsyn og formål*. Realitetene er de samme: eierne skal sette opp rammeverket, immaterielt og materielt, og så er det redaktøren som skal beslutte og levere på dette rammeverket.

Slik dette nå er formulert i utkastet er det, etter vår mening, alt for løst i fisken. Mediebedriftene skal selv treffe tiltak som de finner «passende med henblikk på å sikre de enkelte redaksjonelle beslutninger uavhengighet». Disse tiltakene skal «ta sikte på» å sikre at redaktørene fritt skal kunne treffe sine beslutninger. Vi mener dette blir for uforpliktende. I realiteten overlater man til den enkelte mediebedrift selv å avgjøre hvordan den redaksjonelle uavhengighet skal sikres. Det fremstår, som nevnt ovenfor, også uklart hva det faktisk er eierne kan bestemme. Dersom dette skal ha noen kraft rent lovmessig, mener vi det må serveres rene ord for pengene. Vi foreslår derfor å ta inn kjernebestemmelsen om dette fra den norske medieansvarslovens § 7:

«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.»

Etter vårt syn er det nødvendig å klargjøre og tydeliggjøre denne demarkasjonslinjen, og derigjennom også tydeliggjøre redaktøren, både som beslutningstaker og som ansvarspunkt, og eiernes frihet til å bestemme rammene for mediehusets virksomhet.

g) Artikkel 8 om et europeisk råd for medietjenester

Vi er i utgangspunktet skeptiske til etablering av overordnede og overnasjonale organer på medieområdet. Det foreslåtte rådet, som i hovedsak vil beskjeftige seg med audiovisuelle tjenester, er riktignok rent formelt ikke foreslått utstyrt med inngripende fullmakter. Vi er imidlertid redde for at rådets omfattende oppgaver med hensyn til å rådgi og til å avgi uttalelser også i forhold til nasjonale tiltak, vil kunne medføre at rådet får en betydelig større makt enn både hva som er tanken bak forslaget, og hva som er fornuftig med tanke på å holde armlengdes avstand mellom overnasjonale organer og det

enkelte lands frihet til selv å regulere sine mediemarkeder. Vi viser til at det innledningsvis i artikkel 12 heter at rådet «...fremmer (...) en effektiv og konsekvent anvendelse av denne forordning og av nasjonale regler til gjennomføring av direktiv 2010/13/EU i hele unionen». Det å skulle fremme en «effektiv og konsekvent håndhevelse» nærmer seg fort noe som vil være problematisk med tanke på forholdet mellom det overnasjonale og det nasjonale.

Vi støtter derfor Schibsteds forslag om å stryke artikkel 12 (g) og omformulere artikkel 12 (f-ii).

h) Medieplattformene og redaktørstyrte medier

Vi støtter forslaget om å ta inn klare krav til det store medieplattformene for de tilfeller at de ønsker å fjerne, endre eller begrense innhold fra redaktørstyrte medier, eller, som i dette tilfellet, medier som har innlagt en erklæring i tråd med artikkel 17, punkt 1.

Som departementet vil være vel kjent med er Norsk Redaktørforening blant de mange instanser som mener at Digital Service Act ikke gikk langt nok med hensyn til å begrense plattformselskaperens muligheter for å gripe inn overfor publisering som skjer i regi av redaktørstyrte medier. Vi er fornøyde med at forslaget legger opp til rutiner som vil gjøre det mer krevende å endre på nettopp slikt innhold. Samtidig mener vi, som flere andre, at dette fremstår som en minimumsløsning. Dermed er det også uklart hvilken effekt det vil få.

Vi er ellers enige med blant andre Schibsted og Mediebedriftene om at ikke bare fjerning av innhold fra redaktørstyrte medier, men også begrensning av det samme innholdet bør utløse prosedyrene i artikkel 17. Vi støtter derfor forslaget om å legge til ordet «begrense» i artikkel 17 nr. 2 for å sikre at også tilfeller der redaksjonelt innhold kan nedgraderes eller på annen måte skjules på plattformen, kommuniseres til medietjenesteleverandøren.

i) Statlig reklame

Vi støtter forslaget om klare regler for innsyn i og rapportering av bruk av offentlige midler til annonsering. Det er dessverre et velkjent fenomen flere europeiske land at det til enhver tid sittende regime bruker dette som maktmiddel for å diskriminere positivt de mediene som gir regimet støtte, mens andre ikke får noen andel av de samme annonsekronene.

j) Eierskap

Vi har under punkt 2 d) brukt artikkel 21 som eksempel på at forordningen blir uklar og ordrik. I og med at dette er knyttet til spørsmål om fusjoner og eierskapsendringer i mediemarkedet, vil vi for ordens skyld understreke at vi mener det ikke vil være formålstjenlig med en egen regulering av eierskap i mediemarkedet, ut over det som følger av den alminnelige konkurranselovgivningingen. Den norske loven om regulering av medieeierskap ble opphevet i 2016. NR støttet opphevingen av loven.

for Norsk Redaktørforening

Reidun Kjelling Nybø (sign.)
generalsekretær

Arne Jensen (sign.)
seniorrådgiver