



Vår dato

16.10.2023

## Høringsvar NOU 2023:17 Totalberedskapskommisjonens rapport

*Mediebedriftenes Landsforening (MBL) representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: herunder 205 mediehus. MBL skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.*

*Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 800 norske redaktører fra alle typer medier. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og gode rammevilkår for journalistikken er blant våre hovedarbeidsoppgaver.*

### Oppsummert:

- De redaktørstyrte mediene er en sentral del av demokratiets infrastruktur og spiller en særegen rolle for Norges motstandsdyktighet. Et mangfold av frie og uavhengige redaktørstyrte medier, med høy tillit og høy bruk, sikrer et velfungerende demokrati, tillit til demokratiet og mellom innbyggerne, gir samfunnet motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner og holder befolkningen informert under kriser.
- I møte med det nye trusselbildet kommisjonen beskriver, er medienes samfunnsrolle viktigere enn noen gang. Det er positivt at kommisjonen anerkjenner medienes rolle særlig i kap. 8, og fra sitt beredskapsperspektiv anbefaler at "rammevilkårene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier må sikres" (8.4). Men Kommisjonen kunne i større grad tydeliggjort den særegne rollen et mangfold av frie og uavhengige medier spiller for Norges motstandsdyktighet og under kriser.
- Norge har et godt utgangspunkt, men mediemangfoldet er under press. For å sikre rammevilkår som opprettholder et mangfold av redaktørstyrte medier, slik kommisjonen anbefaler, må regjeringen føre en styrket mediepolitikk som sikrer et mediemangfold og stimulerer til høy bruk av redaktørstyrte medier.
- Økt åpenhet styrker tilliten, bygger motstandsdyktighet og forebygger konspirasjonsteorier. Regjeringen må intensivere sin innsats med å sikre økt offentlighet og åpenhet.
- Mediene er avgjørende for at befolkningen i en krisesituasjon får nødvendig faglig fundert, kritisk og uavhengig informasjon. Medienes innsyn og søkelys er også helt nødvendig for at befolkningen skal ha tillit til myndighetenes håndtering. Regjeringen må sikre at mediene kan utføre sine oppgaver også under kriser og alvorlige hendelser.
- Forslagene knyttet til en nasjonal funksjon for å motvirke desinformasjon er uklart og mangler en drøfting av de prinsipielle problemstillingene dette reiser.

- Befolkningens motstandsdyktighet er knyttet til grunnleggende forhold ved samfunnet, herunder mediemangfoldet. Å ivareta og styrke dette på samfunnsnivå må være en regjeringens oppgave, ikke noe som kan gis til en enkelt myndighet. En styrking av motstandskraft må være en bred satsing på å styrke offentligheten, ikke overlates til enkeltetater
- Det er store prinsipielle utfordringer knyttet til myndighetenes inngripen på et område som desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, da dette er så tett knyttet til offentligheten og ytringsfriheten. Grenseoppgangene mellom feilinformasjon, desinformasjon og bruk av ytringsfriheten drøftes ikke, ei heller de prinsipielle sidene ved en slik nasjonal funksjon .
- Det er en vesentlig risiko for at dette vil medføre ytterligere overvåkning. Dette kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten
- Desinformasjon har som mål å undergrave tilliten til myndighetene og de mest sårbare er ofte dem som allerede har lav tillit til samfunnets institusjoner. Det er en risiko for at myndighetstiltak, som ytterligere overvåkning og inngripen i offentligheten, kan ytterligere undergrave tilliten, særlig hos sårbare grupper .
- Regjeringen må i oppfølgingen vurdere nøye hvilke oppgaver på dette feltet som ikke kan løses av generell styrking av det offentlige ordskiftet eller av uavhengige aktører. Den må også tydeliggjøre hvilke målsetninger som eventuelt skal oppnås med ytterligere samordning, vurdere alternative løsninger, samt veie dette nøye opp mot ytringsfriheten.
- Regjeringen bør i arbeidet med kritisk medieforståelse primært støtte oppunder andre aktørers prosjekter, slik som mediernes skole- og faktasjekkprosjekter (jfr. 8.4: Arbeidet med kunnskapsformidling om kildekritikk og kritisk tenkning må også videreføres og utvides)

Vi viser til NOU'en og takker for invitasjonen til å kommentere Totalberedskapskommisjonens rapport. Vi kommenterer vurderingene i kapittel 4 og beredskapsrammeverket i kapittel 5, hvor vi understreker viktigheten av mediene for tilliten i samfunnet, anbefaler å sikre mediernes rolle under kriser, samt å styrke arbeidet med offentlighet og innsyn for å styrke tilliten og motstandsdyktigheten til den norske befolkningen.

Kapittel 7 om sammensatte trusler og kapittel 8 om befolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet kommenterer vi samlet. Først kommenterer vi særlig beskrivelsen i 7.5 og 8.3, deretter vurderingene og anbefalingene særlig i 7.6.3 og 8.4. Forslaget om å etablere en nasjonal funksjon for monitorering og analyse av forsøk på påvirkningsoperasjoner mot norske interesser (7.6.3) behandles i eget avsnitt.

## **Kapittel 4 og 5: Mediernes betydning for tillit og rolle under kriser og alvorlige hendelser**

### ***Mediemangfold fremmer tillit***

Kommisjonen understreker at høy tillit skaper et motstandsdyktig samfunn. Det mangler dog en tydeliggjøring av hvordan et mangfold av redaktørstyrte medier spiller en avgjørende rolle for det norske tillitssamfunnet. Mediene binder lokalsamfunn og folk sammen, samtidig som de holder

privat og offentlig makt til ansvar. Dette bidrar til at befolkningen har tillit til myndigheter og hverandre. Land, som USA, hvor mediemangfoldet er svekket, viser hvordan dette bidrar til å svekke tillit og til en økende polarisering. Ytringsfrihetskommisjonen har også utdypet dette. Denne sammenhengen må legges til grunn i regjeringens oppfølging av kommisjonen.

Vi utdyper ytterligere om mediernes rolle i det videre.

### ***Økt åpenhet gir økt tillit og økt motstandsdyktighet***

Kommisjonen peker på Norges åpenhet som en viktig faktor for motstandsdyktighet mot påvirkningsoperasjoner, men også på at åpenhet og tillit styrker forutsetningene for å håndtere kriser. De foreslår derimot ingen tiltak for å styrke denne åpenheten. Ytringsfrihetskommisjonen peker i sin rapport at «[h]emmelighold gir fotfeste for konspirasjonsanklager og mistro. Et åpent samfunn med god og tilrettelagt tilgang på informasjon, skaper motstandskraft».

Åpenhet, innsyn i og offentlighet om myndighetenes arbeid, er av stor betydning for å sikre motstandskraft mot desinformasjon og tillit. Regjeringen må derfor intensivere sin innsats med å sikre økt offentlighet og åpenhet. Ytringsfrihetskommisjonen fremmet en lang rekke forslag som bør følges opp.

### ***De redaktørstyrte mediernes rolle under krise og alvorlige hendelser må sikres***

Totalberedskapskommisjonen vektlegger at "befolkningen følger beredskapsråd fra myndigheter de har tillit til, de stiller opp for hverandre når krisen rammer", men påpeker i liten grad mediernes rolle under kriser og alvorlige hendelser. Kriser og alvorlige hendelser utløser et enormt behov for informasjon i befolkningen. Mediene er avgjørende for at befolkningen i en krisesituasjon får nødvendig faglig fundert, kritisk og uavhengig informasjon. Mediernes innsyn og kritiske søkelys er også helt nødvendig for at befolkningen skal ha tillit til myndighetenes håndtering. Erfaringene fra koronapandemien viste dette til fulle. Det er, etter vårt syn, nødvendig å sikre at mediene kan utføre denne rollen under kriser og alvorlige hendelser, som en viktig samfunnsfunksjon, ikke som en forlenget arm av myndighetenes informasjonsapparat, men som en uavhengig aktør med rammevilkår som gjør at publikum med rette kan stole på de redaktørstyrte mediene. Også i kriser er et mediemangfold avgjørende. Både for å sikre at informasjonen kommer frem og dekkes fra mediernes ulike perspektiver og geografiske tilstedeværelse, men også for å sikre bred tillit.

Regjeringen må derfor sørge for at mediene har en plass i beredskapsrammeverket som sikrer at de kan fylle sin rolle også under krig, kriser og alvorlige hendelser. Erfaringene fra koronapandemien understreket viktigheten av dette. Kommisjonen drøfter ikke i særlig grad mediernes roller under kriser, og regjeringen bør legge opp til en prosess med mediene som sikrer at mediene kan gjøre sin kritiske jobb i kriser.

## **Kapittel 7 og 8: Et mangfold av frie og uavhengig medier er viktigere enn noen gang**

### ***Kommisjonens beskrivelse: Den demokratiske sårbarheten har økt, men Norge har et godt utgangspunkt***

Feil- og desinformasjon kan svekke tilliten i samfunnet, styringsevnen og våre demokratiske verdier og påvirkningsoperasjoner kan utgjøre en vesentlig sikkerhetstrussel. Samfunnets sårbarhet for desinformasjon er forsterket av den teknologiske utviklingen, og denne har også økt kapasiteten ulike aktører har til å gjennomføre slike operasjoner. En stadig større strøm av uredigert kommunikasjon øker faren for å bli feilinformert. Algoritmene til sosiale medier forsterker spredningen av innhold som skaper mest engasjement, uten noen verifisering eller redaktørstyring. Dette kan utnyttes til å spre falskt innhold raskere enn annet innhold.

Utviklingen i 2022-2023 har forsterket denne sårbarheten. Sammenligner vi det raskest voksende sosiale mediet, TikTok, med eksempelvis Facebook, forsterkes faktorene som kan gi negativ påvirkning. Utviklingen innen kunstig intelligens innebærer at man kan produsere og spre falskt, men troverdig, innhold langt mer effektivt. Samtidig har den nye geopolitiske situasjonen etter Russlands fullskala-invasjon av Ukraina, medført at flere aktører har fått en styrket motivasjon til å benytte seg av desinformasjon og påvirkningsoperasjoner for å undergrave demokratiske verdier. Dette har økt den demokratiske sårbarheten. Disse utviklingstrekkene gjenspeiles i stor grad i kommisjonens avsnitt 7.5, 7.5.1, 7.5.2 og avsnitt 8.3.

Samtidig som den demokratiske sårbarheten har økt, vil vi også vise til Ytringsfrihetskommisjonen som skriver at "feil- og desinformasjon ikke er et omfattende samfunnsproblem i dag". Norge er godt rustet sammenlignet med andre land, ikke minst fordi vi har solide og dedikerte redaktørstyrte medier, med høy bruk og høy tillit, som Totalberedskapskommisjonen også understreker. Totalberedskapskommisjonen skriver også at "de redaktørstyrte mediene taper terreng til globale teknologiselskaper, sosiale medieplattformer, algoritmer og alternative medier". Vi vil påpeke at dette særlig gjelder for inntektene, mens bruken av norske redaktørstyrte medier fortsatt er meget høy, hvor eksempelvis 8 av 10 leser papiravis eller nettavis daglig. De redaktørstyrte mediene i Norge har en tilnærmet unik posisjon sammenlignet med de fleste andre land i verden, en utvikling som de politiske rammevilkårene i stor grad har bidratt til.

### **Kommisjonens vurderinger i 7 og 8: Mediemangfold opprettholder tilliten og sikrer demokratiets motstandsdyktighet**

I møte med den økte demokratiske sårbarheten, er de redaktørstyrte medienes samfunnsrolle viktigere enn noen gang, som en motvekt mot en stadig større strøm av uredigert kommunikasjon og en større sårbarhet for feil- og desinformasjon, som kan ramme tilliten i samfunnet og dermed samfunnets evne til å håndtere krisesituasjoner. Norges demokratiske beredskap og motstandsdyktighet er i stor grad basert på at vi har et mangfold av økonomisk sunne redaktørstyrte medier med høy bruk og høy tillit. Dette anerkjennes av Kommisjonen og det er positivt at Kommisjonen mener at "rammevilkårene for å opprettholde et mangfold av

redaktørstyrte medier må sikres, og generelt at det er den demokratiske beredskapen, herunder mediene, som må styrkes for å sikre motstandskraft.

Likevel mener vi Totalberedskapskommisjonen burde vært tydeligere på den særegne rollen mediemangfoldet spiller for å sikre samfunnets motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner. Tilsvarende mener vi de overvurderer hva man kan oppnå med direkte myndighetstiltak, hvilket vi kommenterer under avsnittet om "Én nasjonal funksjon".

### *Redaktørstyrte mediers særegne rolle*

Statsminister Støre har nylig og presist uttalt at " Sannhet og kunnskap er under press. Fra polarisering og fake news. Rollen til de redaktørstyrte mediene er viktigere enn noen gang".<sup>1</sup> Fra andre land ser vi nemlig stadig oftere konsekvensen av at troverdig og balansert informasjon fra redaktørstyrte medier blir mangelvare. Skillet mellom desinformasjon og fakta du kan stole på, blir vanskeligere å få øye på. Polariseringen øker, og tilliten til demokratiske institusjoner svekkes. Fra utsiden, får påvirkningsoperasjoner fra fremmede makter mindre motstand når de angriper den samme tilliten. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen gjør denne trusselen mer reell, og den teknologiske utviklingen har gjort ondsinnede aktører bedre rustet.

I NSM sitt sikkerhetsfaglige råd, trekkes det frem tre forutsetninger for å bygge motstandskraft: en velinformert og utdannet befolkning, frie og uavhengige medier og at befolkningen har tillit til myndigheter og til hverandre. Dette viser medienes særegne rolle, ikke bare fordi mediene er en forutsetning i seg selv, men også fordi mediene er avgjørende for de to andre forutsetningene. For det første, er det gjennom de redigerte journalistiske mediene folk får nyheter de kan stole på, og det er i disse mediene at de mange stemmene i den offentlige samtalen løftes frem slik at det er mulig å ha en rasjonell, faktabasert debatt. Dette bidrar til en velinformert befolkning og et velfungerende demokrati. For det andre, binder mediene lokalsamfunn og folk sammen, samtidig som de holder privat og offentlig makt til ansvar. Dette bidrar til at befolkningen har tillit til myndigheter og hverandre.

I både i E-tjenesten og NSMs faglige analyser, trekkes det frem at påvirkningsoperasjoner ofte søker å påvirke ordskiftet og undergrave tillit. Som det også fremkommer i Totalberedskapskommisjonens rapport, rettes det gjerne mot befolkningsgrupper hvor tilliten allerede er under press. Desinformasjon spiller ofte på eksisterende splittelser og konfliktlinjer i samfunnet. Dette innebærer bred aktivitet og narrativer som drives frem over tid. Motvirkningen av dette foregår derfor ikke som enkelhendelser og tiltak, men i offentligheten i redaktørstyrte medier. Selv i mer eller mindre lukkede sosiale medier motvirkes det med fakta og argumenter, som gjerne er kommet frem gjennom de redaktørstyrte mediene. Faktasjekk er innebygd i den journalistiske metode og den delen av det offentlige ordskiftet som foregår i redaktørstyrte medier. Feil- og desinformasjon som spres på sosiale medier, korrigeres også gjennom medienes ordinære dekning. Når kommisjonen viser til at "I Norge er det bare den ideelle organisasjonen Faktisk.no som utfører faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet, og som følger med på

---

<sup>1</sup> Jonas Gahr Støres Facebook-side 21. september 2023

mediebildet for å oppdage desinformasjon" (7.6.4) er det derfor misvisende. Faktisk.no spiller en viktig rolle og er et viktig supplement til resten av mediemangfoldet, men motvirking av desinformasjon og bygging av motstandsdyktighet krever et samlet mediemangfold med høy tillit og høy bruk.

Norge har et godt utgangspunkt: Vi rangeres høyest på Reportere uten Grensers pressefrihetsindeks for 7. år på rad. 8 av 10 nordmenn bruker daglig innhold fra norske aviser på papir eller digitalt. Vi har et stort mangfold av medier, og har bevart et høyt antall lokalaviser. Nordmenn har høy tillit til norske medier. 8 av 10 nordmenn mener mediene er viktig for demokratiet. Norske medier leder an i den digitale transformasjonen og er det landet i verden hvor flest har betalt for digitale nyheter. Slike inntekter er helt avgjørende for å kunne finansiere journalistikk i fremtiden og gode rammevilkår har vært avgjørende for at norske medier har satset og blitt ledende i verden.

Samtidig er de redaktørstyrte medienes samfunnsrolle under press. Digitaliseringen og den ujevne konkurransen fra de globale teknologigigantene setter fortsatt finansieringen under press. En bærekraftig forretningsmodell for journalistikk av det omfanget, med det mangfoldet og med den spredningen i befolkningen som samfunnet har behov for, er langt fra sikret. Mange medier er fortsatt helt avhengige av inntektene fra papiravisen, og kostnadsøkninger og sviktende annonseinntekter fører nå til kostnadsutt.

Unge mediekonsum er som følge av sosiale mediers dominerende rolle, ofte mer internasjonal, og preget av andre stemmer enn i den brede norske offentligheten. 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. Å sikre medienes samfunnsrolle, også for fremtidige generasjoner, er en stor oppgave for norske medier som også politikken må bidra til.

Både Ytringsfrihetskommisjonen, NSMs sikkerhetsfaglige råd og Totalberedskapskommisjonen understreker viktigheten av at myndighetene sikrer rammevilkårene som er nødvendig for å opprettholde et mediemangfold som en del av å sikre motstandsdyktigheten:

- Ytringsfrihetskommisjonen: "At det norske mediesystemet er såpass godt utbygd og velfungerende er etter kommisjonens mening en sentral årsak til at des- og feilinformasjon ikke er et omfattende samfunnsproblem i dag. 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."
- NSM Sikkerhetsfaglige råd: " At mediepolitikken sikrer en fri, mangfoldig og uavhengig presse bidrar i seg selv til forsvarsverk mot påvirkningsoperasjoner"
- Totalberedskapskommisjonen anbefaler "å sikre rammevilkårene fra myndighetene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier"

### ***En styrket mediepolitikk for å sikre mediernes samfunnsrolle***

Mediepolitikken er en helhet, hvor den indirekte støtten gjennom momsfrirket danner den generelle og allmenne grunnmuren som følger brukerne, og den direkte støtten går til grupper av medier hvor markedet alene ikke er tilstrekkelig til å sikre utgivelse, basert på mediepolitiske mål og objektive kriterier.. Nettopp denne helheten er helt avgjørende for at vi har klart å bevare mediernes samfunnsrolle så godt som vi har i Norge. Det at en stor del av støtten er indirekte og følger brukerne gir armlengdes avstand til politiske beslutninger, og bidrar til å sikre tilliten til mediene og legitimiteten til mediepolitikken, både blant borgerne og blant mediene selv. En robust medieøkonomi er en nødvendig forutsetning for at samfunnsrollen kan ivaretas på en god måte.

Momsfrirket er en økonomisk bunnplanke gjennom at det bidrar både til økt konsum og bedre medieprodukter, uten noen form for statlig innblanding. Nylig har momsfrirket blitt svekket, gjennom at nyheter i form av lyd og levende bilder i større grad kan bli avgiftsbelagt. Disse formatene er de som vinner frem blant brukerne og det er disse formatene de globale gigantene satser på for å vinne brukere, særlig de unge. For å sikre mediernes samfunnsrolle, må mediene få full anledning til å benytte tilgjengelig teknologi for å nå folk i de kanalene de er mulig å nå. Derfor å momsfrirket være plattformnøytralt.

Mediernes muligheter påvirkes også av en rekke andre politiske felt, som personvern-regler, konkurranse-regler og distribusjonsinfrastruktur og – muligheter. Nye reguleringer og grep på andre felt, må derfor vurderes opp mot negative effekter for mediemangfoldet og demokratiets infrastruktur.

Regjeringen bør derfor:

- Følge kommisjonens anbefaling om å "sikre rammevilkårene fra myndighetene for å opprettholde et mangfold av redaktørstyrte medier". Dette innebærer at myndighetene må føre en fremtidsrettet, forutsigbar og styrket mediepolitikk som sikrer et mediemangfold og stimulerer til høy bruk av redaktørstyrte medier for å motvirke skadevirkninger av des- og feilinformasjon.
- Merverdiavgiftsfrirket må igjen gjøres plattformnøytralt.
- Produksjonstilskuddet er viktig for å sikre mediemangfoldet, men ordningen oppleves i dag som uforutsigbar. Ordningen må styrkes og gjøres mer forutsigbar
- Myndighetene må bidra til likere konkurransevilkår med tech-gigantene og nye reguleringer og grep på andre felt, må vurderes opp mot negative effekter for mediemangfoldet og demokratiets infrastruktur.

### **Om én nasjonal funksjon: Mangel på prinsipielle drøftinger fra kommisjonen**

Totalberedskapskommisjonen argumenterer for behovet for en nasjonal funksjon for å motvirke desinformasjon. Kommisjonen skriver at "Samlet sett er det ikke noen tverrsektoriell innsats eller beredskap i Norge for å gjøre samfunnet og befolkningen mer robuste mot utilbørlig informasjonspåvirkning (...) Kommisjonen mener det er behov for å etablere en nasjonal funksjon med et helhetlig ansvar for å forstå og motvirke trusselen fra informasjonsoperasjoner med fokus på å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon. Kommisjonen understreker at

denne funksjonen ikke må begrense seg til nasjonale aktører og perspektiver, men også favne regionale og lokale utfordringer knyttet til desinformasjon og påvirkningsforsøk."

Vi har prinsipielle og praktiske innvendinger til kommisjonens resonnement og forslag. Argumentasjonen rundt én nasjonal funksjon fremstår som en undervurdering av hvordan motstandskraft bygges. Forslaget fremstår uklart og uten drøftelser av de prinsipielle utfordringene knyttet til myndighetenes inngripen og rolle på et område som desinformasjon og påvirkningsoperasjoner, som er svært tett knyttet til offentligheten og ytringsfriheten. Det drøftes ikke hvordan man skal unngå ytterligere overvåkning eller å opprette et "sannhetsministerium". Kommisjonen er heller ikke eksplisitt på hvorvidt en slik funksjon kun skal forholde seg til utenlandske aktørers påvirkningsforsøk mot grunnleggende norske interesser eller forholde seg bredere til desinformasjon.

### *Motstandskraft bygges ved en styrket offentlighet, ikke av en etat*

Det vil være uklokt å antyde, som kommisjonen, at det er mulig for en nasjonal funksjon å ta et helhetlig ansvar for befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon. Som kommisjonen selv har påpekt, er befolkningens motstandsdyktighet knyttet til grunnleggende forhold ved samfunnet, som for eksempel høy tillit, et mangfold av redaktørstyrte medier med høy bruk og høy tillit og en befolkning som gjennom mediebruk og utdanningssystemet har høy bevissthet om kildekritikk. Å ivareta og styrke dette på samfunnsnivå må være en regjerings oppgave, ikke noe som kan gis til en enkelt myndighet. En styrking av motstandskraft må være en bred satsing på å styrke offentligheten, ikke overlates til enkeltetater.

Totalberedskapskommisjonen støtter Ytringsfrihetskommisjonen i at lovregulering av sannheten ikke er en vei å gå, men peker på at den demokratiske beredskapen må styrkes: "[N]ye lover som forbyr eller sensurerer usanne ytringer er ikke en ønsket utvikling, da det står i direkte motstrid til åpenhet og ytringsfrihet. Det må derimot bygges en sterk demokratisk beredskap og motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner". Dette er et utgangspunkt vi støtter, men utfordringene knyttet til lovregulering – åpenhet og ytringsfrihet - er også relevant for andre myndighetstiltak mot desinformasjon uten at Kommisjonen tar dette opp.

Erfaring fra andre land, riktignok med svakere demokratiske tradisjoner enn Norge, viser at lover og ulike offentlige instanser som får i oppgave å avgjøre hva som er "sant" og hva som er "desinformasjon" har en lei tendens til å ende opp som effektive redskaper for regimer og statsledere som ikke ønsker seg opposisjon eller kritiske spørsmål, samme om de er bygge på fakta eller feilinformasjon. Myndighetene bør legge til rette for et mest mulig åpent og robust offentlig ordskifte. Ytringsfriheten er ment å beskytte en rekke ytringer som mange vil kalle desinformasjon. Gir vi oss inn på den veien at staten skal bestemme hvem som snakker sant, så ligger det i kortene at vi utsetter nettopp det åpne offentlige ordskiftet for fare.



### *Fare for ytterligere overvåkning; svekker kildevernet og kan gi nedkjølende effekt på ytringsfriheten*

Vi er dessuten sterkt bekymret for at det nå skal etableres ytterligere nye, statlige funksjoner med oppgave å overvåke det offentlige ordskiftet og kommunikasjon mellom mennesker. Gjennom kommende endringer i etterretningstjenesteloven og politiregisterloven er vi i Norge allerede i ferd med å etablere et overvåkingsregime vi ikke har sett maken til.

De nye reglene i etterretningstjenesteloven kapittel 7, gir Etterretningstjenesten (E-tjenesten) adgang til å samle inn, lagre og lese all datatrafikk som krysser den norske grensen. Det omfatter det meste av elektronisk kommunikasjon mellom norske borgere som befinner seg i Norge, ettersom det aller meste av kommunikasjonsdata fra Norge går via utenlandske servere. Reglene for innhenting og søk i henholdsvis metadata og innholdsdata er slik utformet at de uansett utfordrer personvernet og – ikke minst – mediernes kildevern. Det er grunn til å frykte at den domstolskontrollen det legges opptil ikke i tilstrekkelig grad vil ivareta de hensynene vi her snakker om. Kriteriene for hva som skal kunne utløse slik behandling er løst formulert og terskelen for å få rettens kjennelse vil i praksis trolig være svært lav.

Den nye bestemmelsen i politiregisterloven § 65 a, gir Politiets sikkerhetstjeneste (PST) adgang til å overvåke og lagre all informasjon som er åpent tilgjengelig på internett. Slik informasjon kan være publisert uten at personen informasjonen gjelder er kjent med det, den kan være publisert urettmessig eller i trakasseringsøyemed. Hjemmelen inneholder ingen avgrensning mot behandling av informasjon som omhandler mindreårige, er lovstridig lagt ut, underlagt taushetsplikt eller lignende.

Det samlede trykket av E-tjenestens og PSTs overvåkingen gjør at nærmest alle deler av norske borgeres digitale liv blir fanget opp, samlet inn og lagret av norske myndigheter. Det vil ikke lenger være mulig å opprettholde et privatliv overfor myndighetene. Dette har blant annet konsekvenser for pressens kildevern, ettersom hvem som helst kan være pressens kilder og det ikke lengre vil være mulig å ha tillit til at digital kommunikasjon med journalister er fortrolig. Vi frykter at ytterligere offentlige instrumenter for å «følge med» på det som skjer på nettet, også vil medføre ytterligere utfordringer for så vel kildevernet som for det offentlige ordskiftet generelt, gjennom en fare for en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

Det er ikke usannsynlig at en funksjon som kommisjonen foreslår vil innebære ytterligere en aktør med hjemler for overvåkning av befolkningen. NSM Sikkerhetsfaglige råd som anbefaler samordning av den nasjonale innsatsen mot påvirkningsoperasjoner i én etat: "Det forutsetter tilgang til høygradert trussel- og sikkerhetsinformasjon" og det legges til at "[d] et bør vurderes om etaten trenger hjemmelsgrunnlag for innhenting fra åpne kilder".

Totalberedskapskommisjonen viser til to utenlandske eksempler, Sverige og Storbritannia. I den svenske utredning om myndigheten for psykologisk forsvar ble det foreslått å gi den hjemmel til å bestille signaletterretning fra Forsvaret. Dette er foreløpig ikke fulgt opp etter hva vi er kjent med. I Storbritannia, har The Telegraph avdekket hvordan the Counter Dis-information Unit, plassert i et

av departementene, har overvåket sosiale medier med avanserte dataverktøy. Denne enheten har overvåket sosiale medier og enheten har også hatt status som "trusted flagger", altså en funksjon som kan oppfordre plattformene til å slette poster. Det settes særlig fokus på at de har overvåket postene til britiske kritikere av myndighetenes covid-19 policy og det hevdes bla. at de har oppfordret til at slike poster slettes. Dette har skapt politisk debatt og skarpe reaksjoner.

### *Monitorering og analyse eller også intervensjon i ordskiftet og tiltak for kritisk medieforståelse?*

Kommisjonen gjør heller ikke en konkret vurdering av hvilket ansvar og hvilke oppgaver som skal tildeles en slik funksjon og hvilke ulike prinsipielle problemstillinger disse reiser. Anbefalingen fokuserer på "monitorering og analyse", mens i teksten er Totalberedskapskommisjonen langt bredere anlagt og fremhever et "helhetlig ansvar for å forstå og motvirke trusselen" og å "styrke befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon". Man utelukker ikke eksplisitt at dette er en funksjon som på myndighetens vegne aktivt skal intervensjonere og definere hva som utgjør desinformasjon på vegne av myndighetene i den offentlige samtale. Kommisjonen referer til Sverige og påpeker at "prosessen innebærer også å utarbeide operative responstiltak for å motvirke aktiviteten eller komme med korrigerende informasjon". Man drøfter ikke hensiktsmessigheten av at en slik myndighet, som riktignok foreslås plassert utenfor EOS-tjenestene, eksempelvis skal gi råd om kritisk medieforståelse og kildekritikk, all den tid de som er mest sårbare for desinformasjon også ofte er de med lav tillit til myndighetene.

### *Utenlandske eller også innenlandske aktører?*

Det er en stor prinsipiell forskjell på om myndighetene skal monitorere og motvirke desinformasjon i det norske ordskiftet av egne borgere, eller kun forholde seg til påvirkningsoperasjoner fra utenlandske aktører som truer grunnleggende norske interesser. I en faktaboks viser kommisjonen til at den svenske myndigheten bare skal vurdere utenlandske aktører. Dette er også slik myndigheten presenterer seg selv, men slik vi kan lese myndighetens formelle mandat er dette implisitt, det fremstår avledet av definisjonen av "otillbørlig informationspåverkan".

Denne grenseoppgangen er ikke like enkel i virkelighetens verden. Ifølge Myndighet for psykologisk försvar er den største påvirkningskampanjen på lang tid, LVU-kampanjen. En rapport om denne kampanjen konkluderer med at "Studien visar att den otillbørliga informationspåverkanskampanjen inte kan betraktas som ett utpräglat utländskt fenomen, utan att den svenska och den internationella dimensionen inte går att separera". I denne rapporten er det heller ikke påvist noen fremmede staters innblanding. Det pekes også på de brede utfordringene i å motvirke dette, blant annet gjennom tillitsbygging fra de svenske myndighetsinstitusjonene mot deler av befolkningen.<sup>2</sup>

Kommisjonen gjør ingen eksplisitt avklaring av dette spørsmålet og drøfter det heller ikke.

---

<sup>2</sup> Ahlerud og Ranstrup (2023), "LVU-kampanjen, Desinformation, konspirationsteorier, och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer, Forsvarshögskolan, på oppdrag fra Myndigheten for psykologist försvar.

***Konklusjon: Regjeringen bør styrke offentligheten og uavhengige aktører, ytterligere myndighetsinngripen må vurderes nøye opp mot ytringsfriheten***

Regjeringen må i oppfølgingen vurdere nøye hvilke oppgaver på dette feltet som ikke kan løses av generell styrking av det offentlige ordskiftet eller av uavhengige aktører. Den må også tydeliggjøre hvilke målsetninger som eventuelt skal oppnås med ytterligere samordning, vurdere alternative løsninger, samt veie dette nøye opp mot ytringsfriheten.

Vi vil påpeke noen alternativer både innenfor monitorering og analyse og kildekritikk og kritisk medieforståelse.

**Om monitorering og analyse**

DSA og den tilhørende Code of Practice on Disinformation åpner for at et sivil «observatorium» overvåker desinformasjon. DSA gir forskere tilgang til data og i Code of Practice forplikter plattformsselskapene seg til å gjøre data tilgjengelige for forskere i sanntid. Dette åpner for at en forskningsinstitusjon kan få i oppdrag å overvåke desinformasjon som spres via digitale kanaler i Norge, og dele funnene sine med mediene og den brede offentligheten. Siden plattformene sannsynligvis er den viktigste spredningsmekanismen for desinformasjon, vil det være hensiktsmessig å utnytte en forbedret tilgang til data derfra til å overvåke desinformasjon. En uavhengig observatør som lett kan dele informasjon om pågående desinformasjonskampanjer med mediene, vil sannsynligvis også lettere kunne nå store deler av befolkningen på en effektiv og tillitvekkende måte. Regjeringen bør vurdere dette i arbeidet med oppfølgingen av kommisjons arbeid.

DSA gir også en rekke nye muligheter til å adressere samfunnsrisiko knyttet til plattformene. Arbeidet med dette må ta inn over seg utfordringene knyttet til ytringsfriheten og pressefriheten. Rollen som digital services coordinator bør derfor tildeles Medietilsynet, som allerede har slik kompetanse. Vi viser også til at vi tidligere har spilt inn til Kultur- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet at plattformenes påvirkning på samfunnet, mediemangfoldet og offentligheten bør adresseres av Stortinget og at DSA gir et innsyn som kan gi grunnlag til det.

**Om kritisk medieforståelse m.m.**

Det viktigste politiske tiltaket mot desinformasjon er en politikk som sikrer medienes samfunnsrolle i form av et mangfold av redaktørstyrte medier med høy bruk og høy tillit i befolkningen. Mediebruk bidrar i seg selv til å styrke kritisk tenking og kildekritikk, men dette er også et område hvor det er naturlig å ha målrettet innsats og vi støtter kommisjonens anbefaling om at "Arbeidet med kunnskapsformidling om kildekritikk og kritisk tenkning må også videreføres og utvides".

På dette feltet der det flere aktører som ikke er myndighetene selv, som kan spille en større rolle enn i dag. Dette vil også være en fordel for dette arbeidet. Dette er også et område hvor Medietilsynet spiller en rolle.

Regjeringen bør i oppfølgingen se på hvordan man kan fremme arbeidet med kritisk medieforståelse og kildekritikk gjennom støtte oppunder arbeidet som gjøres f.eks. av Mediekompasset eller Tenk, heller enn å opprette en egen nasjonal funksjon i sikkerhetsapparatet med blant annet dette ansvaret.

Det er svært bekymringsfullt at Tenk i statsbudsjettet for 2024 mister sin bevilgning, i forbindelse med at Kunnskapsdepartementet skal gjøre all tildeling gjennom en søknadsbasert ordning hos Utdanningsdirektoratet. Dette i en tid hvor behovet for kompetanse om kildekritikk aldri har vært større eller mer tydelig.

### **Avslutning**

Vi utdyper gjerne våre vurderinger og synspunkter og ønsker å bidra i oppfølgingen av kommisjonens arbeid.

Randi S. Øgrey  
Adm. dir.  
Mediebedriftenes Landsforening

Reidun Kjelling Nybø  
Generalsekretær  
Norsk Redaktørforening