

Kultur- og likestillingsdepartementet

16. november 2022
Deres referanse: 22/4497

Høring - Europakommisjonens forslag til European Media Freedom Act

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen og fagforeningen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om yringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten. NJ har i dag i overkant av 8300 medlemmer.

1. Innledning:

Norsk Journalistlags overordnede standpunkt er at vi støtter hovedforslagene i European Media Freedom Act - og at vi særlig støtter intensjonene med å innføre en felles-europeisk lovgivning for å sikre fri, uavhengige journalistikk og trygge økonomiske rammevilkår for journalistikken.

Det er viktig at Europakommisjonen tydelig understreker journalister og medienes rolle som avgjørende for at våre demokratiske samfunn og økonomier skal fungere. Dette er også i tråd med det den norske regjeringen gir uttrykk for, for eksempel i de fire årige styringssignalene for mediestøtten.

Forordningen tegner også opp et dystert bakteppe, som viser at medienes og journalisters frihet - både redaksjonelt og økonomisk - er truet. De fleste av elementene i dette bakteppet er ikke tilstede i Norge i dag. Mange av forslagene og kravene i forordningen vil for Norges del også allerede følge av for eksempel medieansvarsloven. Men andre elementer, som økonomisk utrygghet for mange medier og avhengighet av trafikk fra plattformgigantene, er relevante også i Norge.

Utover at vi støtter intensjonen og de grunnleggende forslagene i forslaget, mener vi den må forsterkes på enkelte områder, samt justeres på andre.

Vi har følgende konkrete innspill til forslagene i forordningen, som vi håper norske myndigheter kan ta med seg i den kommende prosessen:

2. Uavhengige medier, kildevern og forbud mot bruk av spyware mot journalister:

Noen av forordningens viktigste konkrete forslag finnes i Article 4.2. Disse vil kunne få relevans også for norsk rett.

I forslaget til forordningens artikkel 4, 2. heter det:

«Member States shall respect effective editorial freedom of media service providers. Member States, including their national regulatory authorities and bodies, shall not:

(a) interfere in or try to influence in any way, directly or indirectly, editorial policies and decisions by media service providers;

(b) detain, sanction, intercept, subject to surveillance or search and seizure, or inspect media service providers or, if applicable, their family members, their employees or their family members, or their corporate and private premises, on the ground that they refuse to disclose information on their sources, unless this

is justified by an overriding requirement in the public interest, in accordance with Article 52(1) of the Charter and in compliance with other Union law;

(c) deploy spyware in any device or machine used by media service providers or, if applicable, their family members, or their employees or their family members, unless the deployment is justified, on a case-by-case basis, on grounds of national security and is in compliance with Article 52(1) of the Charter and other Union law or the deployment occurs in serious crimes investigations of one of the aforementioned persons, it is provided for under national law and is in compliance with Article 52(1) of the Charter and other Union law, and measures adopted pursuant to sub-paragraph (b) would be inadequate and insufficient to obtain the information sought.»

2.1 Uavhengige medier:

Artikkel 4, 2 (a) følger allerede av den norske rett, og vi støtter innføring av en slik regel også på EU-plan.

2.2 Kildevern:

Hovedregelen i artikkel 4, 2 (b) er etter vårt syn godt formulert, og vi støtter ordlyden i denne. Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med journalister er en viktig menneskerettighet. Denne anonymitetsretten kalles ofte for ytringsfrihetens sikkerhetsventil, fordi den skal gi borgere en mulighet til å si ifra om blant annet kritikkverdige forhold. Det er ikke journalisten, men den anonyme kilden som beskyttes. Det foreslås også å innlemme journalisters familiemedlemmer i forbudet, og dette mener vi naturlig nok at er både positivt og viktig.

Vi mener samtidig at det foreslåtte unntaket i bestemmelsen ikke er i tråd med praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Den prinsipielle avgjørelsen på feltet er storkammeravgjørelsen Goodwin av 1996, hvor domstolen etablerte det som er blitt kalt «the balancing test» i kildevernsaker. Av denne følger det at det kun i helt ekstraordinære tilfeller være adgang til å vurdere unntak fra kildevernet, jf. dommenes avsnitt 39-40, og at statens skjønnsmargin i slike saker er svært snever. Det innebærer at det kreves en svært intensiv prøving av forholdsmessigheten. Dette er etter vår oppfatning strengere krav enn «*overriding requirement in the public interest*». I verste fall kan det foreliggende forslaget føre til en uthuling av kildevernet, i strid med den uttalte intensjonen.

Som Norsk Presseforbund vil vi foreslå å ta utgangspunkt i EMDs praksis for ordlyden i unntaket.

I tillegg må inngrep som dette underlegges domstolskontroll, noe som for eksempel nå foreslås i forbindelse med forslaget til endringer av den norske etterretningstjenesteloven.

Dette er også innvendinger som fremmes av European Federation of Journalists (EFJ). I deres «draft position» av 4. november heter det om denne bestemmelsen:

«The proposal in Article 4, 2, b does not (A) guarantee an ex ante review by a judge, a court or another independent and impartial body, and it does not (B) impose criteria of subsidiarity (no alternatives and interference must be crucial) and proportionality (no less intrusive measures available, interference in relation with seriousness of (preventing) crime) in cases where a disclosure order, sanction, search, seizure, surveillance or inspection can be justified. The EC proposal only refers to the (indeed) important condition in the case law of the ECtHR of an "overriding requirement in the public interest", but it does not further clarify the other, in particular procedural requirements developed in the case law of the ECtHR on protection of journalistic sources. Additionally, the prohibition on the Member State not to interfere with sources should not only be applicable "on the ground that they refuse to disclose information on their sources", as it is formulated now in Article 4, b. This prohibition should be applicable in general, hence also in cases where the media service provider is not even aware of interception or (online) surveillance and has not refused disclosure. In other cases there has eventually not even been a (prior) request for disclosure, as for instance in cases of searching the newsroom and confiscations of mobile phones, computers or other ICT-devices in the newsroom and confiscations of mobile phones, computers or other ICT-devices in the newsroom or home of a journalist.»

Dette er synspunkter NJ deler, og som vi ber norske myndigheter om å merke seg.

Det er verdt å merke seg at menneskerettighetsorganisasjonen Article 19 også har adressert at unntaket er for vidtrekkende og at det må være domstolskontroll i forkant («ex ante») av slike inngrep.

2.3 Forbud mot "spyware":

Artikkel 4, 2 (c) er et forslag som ikke følger direkte av norsk lovgivning i dag, og som vil kunne utfylle dagens bestemmelse om dataavlesning. Flere saker i ulike europeiske land viser behovet for en slik bestemmelse. Derfor støtter vi i utgangspunktet et slikt forslag. Men det er flere problemer med ordlyden i forslaget, blant annet at det spesifikt vises til Spyware og ikke inkluderer alle former for overvåkning. Dette er et synspunkt vi deler med EFJ, som i sin draft position uttaler:

«While we welcome the targeted safeguard against the deployment of spyware in devices used by media service providers or journalists, building on protections provided by Directive 2002/58/EC (the ePrivacy Directive), Directive 2016/680/EU (the Law Enforcement Directive) and Directive 2013/40/EU on attacks against information systems. However, the proposal should protect journalists from surveillance techniques in general, not only specifically spywares. (Recital 16, Article 4. (2) c.) We need future-proof solutions to protect journalists from eavesdropping and ensure their encrypted communications remain secure from all spyware, not only certain forms of it.»

Terskelen for inngrep er formulert noe annerledes enn for ovennevnte (b), uten at det grunnis hvorfor. Vi mener uansett at også dette forslaget er uheldig utformet. Et unntak som tar utgangspunkt i at slike metoder kan benyttes i saker som gjelder «national security» og «serious crimes investigation», vil være åpent for misbruk. Den ungarsk journalisten Szabolcs Panyi, som selv ble utsatt for slik overvåkning, har oppsummert det slik overfor Committee to protect journalists (CPJ):

«The laws regulating national security, including surveillance, are so broadly formulated that it is legal to wiretap and surveil anyone».

Bestemmelsen bør etter vårt syn gjøres tilnærmet absolutt - og det må i det minste fremgå tydelig hvor snever adgangen til unntak skal være.

Den foreslåtte regelen kan også ha en utilsiktet effekt: Den kan gi EU- og EØS-landene en hjemmel til å overvåke journalister i saker hvor det kan anføres et behov for å beskytte nasjonal sikkerhet. Dette må unngås, og unntaksadgangen må være minst i tråd med kriteriene i den ovennevnte Goodwin-dommen.

Som Norsk Redaktørforening støtter vi ellers forslaget om å innføre et uavhengig klageorgan for saker som nevnt ovenfor. Forutsetningen er imidlertid 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.

3. Åpenhet om eierskap:

I forslagets chapter 2, artikkel 6 er det foreslått en hjemmel hvor intensjonen er å sørge for økt åpenhet om eiere av medier. I forslaget heter det:

"Duties of media service providers providing news and current affairs content
1. Media service providers providing news and current affairs content shall make easily and directly accessible to the recipients of their services the following information:
(a) their legal name and contact details;
(b) the name(s) of their direct or indirect owner(s) with shareholdings enabling them to exercise influence on the operation and strategic decision making;
(c) the name(s) of their beneficial owners within the meaning of Article 3, point 6 of Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council."

Dette er et forslag NJ støtter, og vi deler Europakommisjonens oppfatning av hvor viktig dette er.

Vi oppfattet at forslaget i (a) allerede følger av norske regler og praksis.

Forslaget i (b) følger i Norge delvis i dag via den årlige offentliggjøringen av aksjonærregisteret og tilgang til aksjeeierbok direkte fra selskapene på forespørsel hjemlet i selskapslovgivning. Det vil være positivt om medieselskapene også pålegges å selv åpent publisere denne informasjonen dette på sine nettsider.

I forordningen er det ikke definert hvem som omfattes av å være en indirekte eier «*with shareholdings enabling them to exercise influence on the operation and strategic decision making*». Vi mener dette må være en lavere terskelverdi enn det som for eksempel følger av forskrift til lov om register over reelle rettighetshavere (25 prosent). I Europa-kommisjonens anbefalinger om åpenhet innen mediebransjen er det anbefalt en terskelverdi på 5 prosent. Dette må nå gjøres til et lovpålagt krav.

Forslaget til (c) viser til hvitvaskingsdirektivet. Dette har en noe annerledes rekkevidde enn for det som regnes som reelle rettighetshavere. Det kan føre til en usikkerhet knyttet til hvilke typer eiere som omfattes av bestemmelsen. Dette bør adresseres, slik at det ikke er smutthull i praktiseringen av bestemmelsen.

4. Statlig reklame:

Vi støtter forslaget om å fastsette regler for å sikre en forutsigbar og rettferdig "fordeling" av statlig annonsering, for å blant annet sikre favorisering av medier myndighetene "liker". Vi oppfatter ikke at dette er et problem i Norge, men stiller oss positive til en slik regel på europeisk plan. Som Mediebedriftenes Landsforening mener vi at dette er et godt virkemiddel i utsatte land.

5. Om mediebedriftenes plikter:

Vi støtter Norsk Redaktørforening og Mediebedriftenes Landsforenings anførsler om artikkel 6 i forordningen, og deres forslag om å erstatte ordlyden i forslaget med tilsvarende som i den norske medieansvarslovens § 7. Vi er ellers enig i Norsk Presseforbunds påpekning om at medieansvarsloven og vår unike selvdømmeordning for redaksjonelle journalistiske medier med fordel kan brukes som utgangspunkt for et europeisk rammeverk for mediemangfold og mediefrihet.

Med vennlig hilsen



Dag Idar Tryggestad
leder