

Til: Kommunal- og distriktsdepartementet  
Kopi: Kultur- og likestillingsdepartementet

Vår dato                    08.02.2023  
Deres dato  
Vår referanse  
Deres referanse

## Digital Services Act: Hvordan sikre innsyn i de største plattformene og en norsk pådriverrolle

**Norsk Presseforbund (NP)** er paraplyorganisasjonen for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten.

**Mediebedriftenes Landsforening (MBL)** representerer 325 bedrifter med ca. 9000 årsverk; 205 mediehus (185 aviser) - kommersiell allmennkringkasting - magasiner - lokal-tv).

**Norsk Journalistlag (NJ)** er organisasjonen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier med rundt 8300 medlemmer.

**Norsk Redaktørforening (NR)** er foreningen for frie og uavhengige redaktører og redaksjonelle ledere. Foreningen har rundt 800 medlemmer i alle typer nyhets- og aktualitetsmedier.

**Landslaget for lokalaviser (LLA)** er interesseorganisasjonen for over 110 lokalaviser landet rundt.

**Fagpressen organiserer** 236 fag- og dybdemedier.

**Norsk Lokalradioforbund** er interesseorganisasjonen for lokalradiobransjen og organiserer 130 lokalradioer over hele landet.

Digital Services Act gir store muligheter til å sikre norsk offentlighet innsyn i tech-gigantenes virksomhet i Norge. Vi foreslår i dette brevet hvordan dette kan gjøres, og hvordan myndighetene kan bruke dette som et grunnlag for en politisk prosess, hvor Norge tar en tydelig pådriverrolle, som blant annet innebærer at tech-gigantene inviteres på høring i full offentlighet i Stortinget.

Vi viser til høringen av NOU 2022:9 Ytringsfrihetskommisjonens rapport, samt arbeidet med implementeringen av Digital Services Act. Vi viser også til tidligere brev hvor MBL anbefalte at rollen som Digital Services Coordinator legges til Medietilsynet.

I høringssvaret til Ytringsfrihetskommisjonen peker MBL på grep myndighetene bør ta for å styrke åpenhet og innsyn i plattformenes virksomhet i Norge, og for å sikre en politisk debatt og prosess knyttet til plattformenes påvirkning på offentligheten, innenfor rammene av EUs Digital Services Act.

I dette brevet gir vi samlede og detaljerte anbefalinger om dette. Organisasjonene støtter ikke et eget Ytringsfrihetsråd, men foreslår grep som skal sikre at de normale demokratiske prosessene skal fungere også på dette spørsmålet.

Oppsummert anbefaler vi 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 plattformsselskapene 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.
- 4) **Pressefrihet på plattformene og utvidet tilgang til data er krav Norge allerede kan begynne å jobbe for å få gjennomslag for.** Dette siste innebærer eksempelvis å utvide "forskertilgangen" som DSA åpner for til eksempelvis journalister og å sikre at faktasjekkorganisasjoner får tilgang. Vi har dessverre grunn til å tro at faktasjekkorganisasjoners tilgang til Facebook-data på kort sikt kan svekkes. Et annet tema som er utenfor DSA, nemlig publisistenes rettigheter over plattformenes bruk av deres innhold, kan også være naturlig å jobbe for å sikre i et nordisk samarbeid.

I det følgende redegjør vi kort for presseorganisasjonenes syn på plattformenes påvirkning særlig på den offentlige samtalen og rammen som DSA legger. Deretter går vi detaljert inn på anbefalinger til norske myndigheter for å sikre mest mulig åpenhet om plattformenes virksomhet og påvirkning i Norge, en norsk politisk prosess for å sikre debatt, dialog og politisk behandling av plattformenes påvirkning på offentligheten og deretter går vi spesifikt inn på hvordan sikre pressefrihet på plattformene.

## Om DSA og plattformene

For presseorganisasjonene er det særlig to hensyn som gjør seg gjeldene i forholdet til digitale plattformer og formidlere:

- Sikre ivaretagelse av presse-, ytrings- og informasjonsfriheten, den offentlige samtalen og et velfungerende demokrati
- Sikre rettferdig konkurranse i annonse- og lesermarkedet som muliggjør finansieringen av journalistikken og bidrar til et mangfold av økonomisk sunne medier som demokratiets infrastruktur.

I dette brevet fokuserer vi på det første. Det er vesentlig lenger vei å gå for å sikre like konkurransevilkår og gjennom dette indirekte styrke den offentlige samtalen gjennom sterke redaktørstyrte medier.

De aller største globale plattformene, slik som Facebook, Google og TikTok står i en historisk unik posisjon, med stor påvirkning på samfunnet vårt. Hvordan algoritmene deres fungerer, hvordan de håndterer hatefulle ytringer eller hvilket innhold de sletter, har konsekvenser for demokratiet vårt. Flere av utfordringene knyttet til plattformene, f.eks. når det gjelder spredning av fake news og polarisering, må møtes med å styrke motkreftene, som redaktørstyrte medier. Men det krever også at plattformene holdes ansvarlig i offentligheten og avkreves åpenhet, innsyn og svar.

Digital Services Act, og DMA, er nødvendige, men ikke tilstrekkelige, skritt på veien. De er særlig viktige skritt på veien til å nå Hurdalsplattformens mål om at de globale medie- og teknologiaktørene viser åpenhet om bruk av data, og for det kulturministeren har løftet som en av sine viktigste mediepolitiske saker, som er regulering av plattformsselskapene for å sikre den offentlige samtalen. Skal Norge kunne ha en pådriverrolle innenfor dette krever det at vi raskt får på plass dette EU-regelverket, slik at vi effektivt kan jobbe sammen med våre partnere.

Digital Services Act etablerer ansvarsregime for innhold på digitale plattformer og pålegger de største plattformene å rapportere på hvilken risiko blant annet algoritmene deres gjør utgjør mot samfunnet. De blir også pliktige til å gi mer informasjon til offentlighet og myndigheter om hvordan de modererer og hvordan algoritmene fungerer. Dette er en mulighet Norge må gripe fullt ut.

Kravene, bestemmelsene og mekanismene for åpenhet og innsyn som ligger i DSA kunne ikke Norge ha lykkes med alene. Men offentligheten vår er først og fremst nasjonal: Informasjonen må derfor være tilgjengelig for offentligheten og en bredde av aktører i en **nasjonal** kontekst og det må finnes klare politiske veier til å adressere problemene. Å sikre den demokratiske prosessen; hvor åpenhet skaper samfunnsdebatt, som igjen legger grunnlaget for endring, fra aktørene selv eller om nødvendig politisk, er utgangspunktet for våre anbefalinger.

Vi vil understreke at dette kun rettet mot de største plattformenes og deres unike rolle. Eventuelle tiltak må også derfor være målrettet mot disse, slik DSA og DMA har lagt et rammeverk for.

## **1. Sikre mest mulig åpenhet om de største plattformenes virksomhet i Norge og påvirkning på norsk offentlighet**

Myndighetene må sikre at mest mulig informasjon om de største plattformenes virksomhet kan vurderes på et nasjonalt nivå og at deres påvirkning i Norge kan synliggjøres. Norge må ikke behandles dårligere enn EU-medlemmer og informasjon om de største plattformenes virksomhet i Norge spesifikt må tilgjengeliggjøres, herunder også om norsk innhold og norsk språk.

DSA pålegger de særlig store plattformene å adressere samfunnsrisiko, jfr artikkel 34(1): any actual or foreseeable negative effects for the exercise of fundamental rights (...) herunder "to freedom of expression and information, including the freedom and pluralism of the media".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> (a) the dissemination of illegal content through their services;

(b) any actual or foreseeable negative effects for the exercise of fundamental rights, in particular the fundamental rights to human dignity enshrined in Article 1 of the Charter, to respect for private and family life enshrined in Article 7 of the Charter, to the protection of personal data enshrined in Article 8 of the Charter, to freedom of expression and information, including the freedom and pluralism of the media, enshrined in Article 11 of the Charter, to non-

Innenfor rammen av DSA må Norge sikre at disse vesentlige spørsmålene ikke kun blir diskutert og politisk behandlet i Brussel, men også i medlemslandenes brede offentligheter. Norske myndigheter må derfor jobbe, særlig mot Kommisjonen, for at informasjonen som særlig VLOPene og VLOSE blir pliktige til å rapportere på relevante punkter er så omfattende som mulig og at den kan brytes ned på medlemslandsnivå, herunder Norge og norsk språk.

- Dette gjelder eksempelvis de årlige eksterne revisjonsrapportene, selskapenes oppfølgingsdokumenter av disse og de utvidede gjennomsiktighets-/modereringsrapportene som skal publiseres halvårlig.
- Databasen over innhold som fjernes og tilhørende "statements of reasons" bør også kunne brytes ned tilsvarende. Tilgang til "out-of-court dispute settlements" som angår norske brukere og norsk innhold bør også tilgjengeliggjøres
- Kommisjonen kan bidra til dette gjennom maler/standarder og veiledninger, og der de mangler hjemmel til det, eventuelt gjennom en frivillig code of conduct.
- Kommisjonen må også legge dette prinsippet til grunn i sin egen rapportering, slik at nasjonale myndigheter og offentligheter settes i stand til å debattere og håndtere vesentlige samfunnsproblemer. Særlig relevant er effektene av algoritmene for anbefaling av innhold.
- Et utgangspunkt er å finne i artikkelen om transparency reports, som eksplisitt sier at informasjon skal oppgis per offisielle EU-språk. Vi tar det for gitt at norske språk sidestilles med dette.<sup>2</sup>
- Norske myndigheter må jobbe for at det tilsvarende må gjelde i det europeiske styret; og særlig styrets årsrapport om systemisk risiko. Her fremgår det blant annet at "Those reports shall present systemic risks broken down by the Member States in which they occurred and in the Union as a whole, as applicable" (art 35 (2)). Dette må følges opp i praksis.
- Den som utpekes som nasjonal koordinator i Norge, må fremme dette synet i styret og selv bidra til å aktualisere tilgjengelig informasjon for norsk offentlighet, gjennom rapporter, standarder, codes of conduct osv. Oversikt over omfanget og de ulike kategorier av klager, samt støtte til oppfølging av disse mot ansvarlig koordinator i etableringslandet vil være vesentlig.
- Vi viser også til tidligere innspill hvor MBL har oppfordret regjeringen til å være tett involvert i det videre arbeidet på EU-nivå, for eksempel gjennom nasjonale eksperter eller deltakelse i European Centre for Algorithmic Transparency, og til å prioritere nordisk samarbeid på området. Norske kontaktpunkter i dette arbeidet har vesentlig verdi.

---

discrimination enshrined in Article 21 of the Charter, to respect for the rights of the child enshrined in Article 24 of the Charter and to a high-level of consumer protection enshrined in Article 38 of the Charter;

(c) any actual or foreseeable negative effects on civic discourse and electoral processes, and public security;

(d) any actual or foreseeable negative effects in relation to gender-based violence, the protection of public health and minors and serious negative consequences to the person's physical and mental well-being.

<sup>2</sup> Eksempel – artikkel 42(2) (a) og (c):

"the human resources that the provider of very large online platforms dedicates to content moderation in respect of the service offered in the Union, broken down by each applicable official language of the Member States, including for compliance with the obligations set out in Articles 16 and 22, as well as for compliance with the obligations set out in Article 20;"

c) the indicators of accuracy and related information referred to in Article 15(1), point (e), broken down by each official language of the Member States.

Ytringsfrihetskommisjonens understreking av innsyn i moderasjonspraksis og språkkunnskap blant de som utfører det, opplever vi at i stor grad er imøtekommet i kravene i artikkel 42 i DSA hvor VLOPer og VLOSEer må oppgi antallet menneskelige moderatorer per offisielle EU-språk og også oppgi kvalifikasjoner og opplæringspraksis. Norske myndigheter bør gjennom Digital Services Coordinator og kontakt mot Kommisjonen sikre at dette skjer på en tilfredsstillende måte i tråd med Ytringsfrihetskommisjonens mål.

Det er uklart for oss om DSA stiller sterke nok krav til innsyn i innhold som fjernes ikke fordi det er ulovlig, men fordi det bryter med selskapenes terms and conditions. Det bør jobbes for størst mulig åpenhet om dette. Ytringsfrihetskommisjonen berører dette, eksempelvis her "[k]ontrollmekanismer bør settes inn for at verken menneskelige moderatorer eller maskiner fjerner for mye innhold i iveren etter å moderere, og på den måte reduserer ytringsfriheten for brukerne".

Der åpenhet som skissert over ikke oppnås som europeisk standard, må norske myndigheter, alene eller i et nordisk fellesskap, kreve av selskapene at de frivillig deler dette med offentligheten.

Ved en fremtidig gjennomgang av DSA, bør Norge jobbe for å utvide informasjonspliktene og ytterligere sikre at informasjonen kan brytes ned på nasjonalt nivå, for å sikre at VLOPene kan holdes ansvarlig i nasjonale offentligheter.

Ytringsfrihetskommisjonens forslag om å vurdere å stille krav til språkkunnskap hos moderatorer, eventuell ekstern moderering og tilsynsråd med lokal forankring, kan vurderes i et nordisk samarbeid eller som fremtidige krav i en gjennomgang av DSA. Norge kan også vurdere å jobbe for et pålegg om at hver VLOP skal ha en definert talsperson for hvert land, slik DSA krever en compliance officer. Alternativt en juridisk ansvarlig i Norge, som foreslått av Ytringsfrihetskommisjonen.

### **1.2 Utvidet datatilgang:**

Vi må legge til grunn at informasjonen som tilgjengeliggjøres gjennom rapportene i DSA vil være utilstrekkelige for å gi nok innsyn i de største plattformenes virksomhet og påvirkning i Norge. Norske myndigheter må derfor aktivt legge til rette for at en bredde av norske aktører kan få datatilgangen som gis "vetted researchers". Dette innebærer både å tilrettelegge gjennom forskningsmidler og praktisk bistand til norske forskere bla. gjennom norsk koordinator, men også for å sikre at andre aktører utenfor UH-sektoren, slik som Faktisk.no, sivilsamfunnsorganisasjoner og journalister får tilgang.

Fortalen har eksplisitt henvisning til sivilsamfunnsorganisasjoner ("may include, for the purpose of this Regulation, civil society organisations that are conducting scientific research with the primary goal of supporting their public interest mission"), men omfanget av kravet gjør det eksempelvis uklart hvordan faktasjekk-organisasjoner vil behandles.

Norge bør jobbe for at flere aktører, slik som eksempelvis faktisk.no, sivilsamfunnsorganisasjoner og journalister kan få utvidet / tilsvarende datatilgang enten gjennom ordningen etter art 40, eller frivillige ordninger i et nordisk initiativ. Vi har dessverre grunn til å tro at faktasjekkorganisasjoners tilgang til Facebook-data på kort sikt kan svekkes og at dette spørsmålet derfor vil bli aktuelt.

## **2. Etablere en norsk politisk prosess for å sikre debatt, dialog og politisk behandling av de største plattformenes påvirkning på offentligheten**

Myndighetene må sikre at det er en aktiv politisk prosess knyttet til reguleringen av de største plattformene og bidra til en ansvarliggjøring av dem i offentligheten. Dette innebærer å legge til rette for offentlig debatt gjennom å tilgjengeliggjøre informasjon om plattformenes virksomhet i Norge, men også å trekke dette inn i de ordinære politiske strukturene, slik som i en Stortingsbehandling hvor de største plattformene eksplisitt inviteres til høring.

Norge må også i lys av dette jobbe for en rask evaluering av DSA og ha klare posisjoner inn i dette. Disse posisjonene bør Norge jobbe for å realisere også på andre plan, enten gjennom nasjonal lovgivning der dette er hensiktsmessig og mulig, eller gjennom frivillige ordninger og krav til plattformene, gjerne i et nordisk samarbeid eller bredere med likesinnede land som ønsker å sikre mer demokratisk kontroll.

Konkret kan dette eksempelvis realiseres på følgende måte:

En offentlig myndighet, for eksempel Norges Digital Services Coordinator (DSC), bør sørge for å sammenstille informasjonen som må rapporteres gjennom DSA og at den gjøres relevant for Norge. Dette kan ta utgangspunkt i DSC Norge sin aktivitet, men må særlig fokusere på de årlige revisjonene med tilhørende handlingsplaner fra VLOP/VLOSE, "transparency reports" fra VLOP/VLOSE og det europeiske styret sin behandling av dette.

Norske myndigheter må bidra til å sette plattformenes samfunnspåvirkning og -risiko under debatt, eksempelvis gjennom å inkorporere informasjonen – eller mangel på sådan – i Stortingets behandling av relevante saker, slik at Stortinget eksplisitt kan invitere VLOPene og VLOSE til høring i en slik behandling. Man kunne eksempelvis sett for seg at statsråden inkorporerte vesentlige funn i mediepolitisk redegjørelse, som deretter ble sendt til komité og at en slik høring da ble avholdt som en del av saksbehandlingen. Alternativt kan man se for seg at Stortinget behandler en utvidet årsmelding fra DSC Norge på tilsvarende måte, gjennom komitebehandling med høring (jfr. f.eks. Stortingets behandlinger av ulike årsmeldinger). Vi anbefaler ikke at dette tema behandles som en del av de fireårige styringssignalene eller i budsjettproposisjonen.

En mulig anledning for dette kan være det europeiske styrets første årlige behandling av den systemiske risiko VLOPene utgjør, alternativt etter fremleggelsen av de første rapportene fra DSA-revisjoner av de største VLOPene. De første "transparency reports" som offentliggjøres i tråd med DSAs krav, hvor det blant annet vil fremkomme hvor mange blant de som arbeider med innholdsmoderering som har norsk språkkompetanse, vil også være relevant for debatt, om ikke i Stortingsbehandling.

Norge bør ha et løpende og aktivt internasjonalt, særlig nordisk samarbeid, hvor posisjoner og krav kan fremmes til tech-gigantene i påvente av videreutvikling av DSA og hvor det også kan vurderes nasjonale tiltak retta mot tech-gigantene.

I et nordisk samarbeid bør det også legges til rette for strukturert dialog mellom tech-gigantene og de berørte samfunnsaktørene, som f.eks. mediene. En inngang til dette kan være håndteringen av risiko og plikten til å konsultere som ligger i DSA, selv om man kan anta at plattformene anser at det er tilstrekkelig å håndtere dette på europeisk nivå.

## 2.1 Fremskynde evaluering av DSA

Innen 17 November 2027, og hvert 5. år skal effekten av DSA på grunnleggende rettigheter evalueres, bla. opp mot "Freedom of expression and information" (91(2)f), og Kommisjonen skal rapportere til Parlamentet og Rådet. Behandlingen kan medføre endringer av forordningen.

For å sikre et aktivt mottak for posisjoner og krav i EU-systemet bør Norge jobbe for at en evaluering av DSA skjer så raskt som mulig og å ha klare posisjoner inn i oppfølgingen av dette. Det kunne det kanskje være hensiktsmessig å skyve dette frem til den første milepælen i 91(1) annet ledd, som omhandler evaluering av hvem som omfattes av VLOP og mellomliggende tjenester, samt samspillet med annet regelverk og som skal gjøres innen 17 November 2025. Det vil f.eks. være naturlig å ha en EFTA-posisjon og gjerne en nordisk posisjon inn i Rådets innspill til kommisjonens evaluering. Se Rådets posisjon for evalueringen av GDPR i 2018 som eksempel.

## 3. Sikre pressefrihet på plattformene:

For å sikre pressefriheten, ønsket presseorganisasjonene en bestemmelse i DSA som utvetydig sikrer at journalistisk innhold fra medier som allerede er underlagt redaksjonelt ansvar og kontroll, unntas fra bestemmelsene, og at plattformer ikke kan fjerne innhold fra slike medier. En slik bestemmelse ble fremmet av Norge og Efta-landene, men det ble ikke gjennomslag for dette i forordningen.

I forslaget fra EU-kommisjonen til European Media Freedom Act, forsterkes prosedyrekravene ved fjerning av redaksjonelt innhold. Vi mener dette må utvides til å også gjelde "limit" (Artikkel 17 omhandler medieinnhold på 'very large online platforms', VLOPs. Prinsipielt mener vi at VLOPs ikke skal kunne fjerne eller endre redaksjonelt innhold som allerede er regulert av bransjensetiske regler og/eller nasjonale regler. Vi foreslår å ta inn «limit» 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.)

Vi viser også til MBLs tidligere formidlede syn om at rollen som nasjonal koordinator bør plasseres hos Medietilsynet. Den norske koordinatoren må aktivt følge opp plattformenes forpliktelser til ytringsfrihet, pressefrihet og mediemangfold, særlig gjennom sin deltakelse i det europeiske styret.

Plattformene må inkludere medieorganisasjoner når de gjør risikoanalyser og designer avbøtende tiltak, jfr. fortalens (90) om involvering av berørte grupper, samt artikkel 34 om de systemiske risikoene - "any actual or foreseeable negative effects for the exercise of fundamental rights (...)" herunder "to freedom of expression and information, including the freedom and pluralism of the media".

Mediebransjen følger opp kulturministerens initiativ til dialog mellom mediene og de største plattformsselskapene og forventningsfulle til utfallet av prosessen. Det er naturlig å kunne gjøre dette på et nordisk nivå.

Forpliktelsene til å respektere pressefriheten må forsterkes i en fremtidig gjennomgang av DSA og norske myndigheter bør fortsette å støtte oppunder frivillig initiativ for å oppnå dette målet.

Vi stiller gjerne i møter for å utdype våre synspunkter ytterligere.

Vennlig hilsen

*Elin Floberghagen, generalsekretær Norsk  
Presseforbund*

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

*Dag Idar Tryggestad, leder Norsk Journalistlag*

*Reidun Kjelling Nybø, generalsekretær Norsk  
Redaktørforening*

*Thomas Bruvik, generalsekretær Landslaget for Per Brikt Olsen, adm. dir. Fagpressen  
lokalaviser*

*Pål Lomeland, daglig leder Norsk  
Lokalradioforbund*