

Til
Kulturdepartementet
Medieavdelingen
postmottak@kud.dep.no

Oslo 22. januar 2020

HØRINGSUTTALELSE: FORSLAG TIL LOV OM MEDIESTØTTE

Det vises til høringsbrev og –innbydelse fra 2. desember 2019.

Amedia avgir med dette høringsuttalelse om forslag til ny «Lov om mediestøtte». Uttalelsen blir avgitt innen innvilget høringsfrist, jfr epost fra avdelingsdirektør Øyvind Christensen datert 21.12.2019 hvor vi gis utsettelse av innleveringsfrist til 24.01.2020.

Amedia er landets største eier og utgiver av lokale medier. Vi er i 2020 hel- eller majoritetseier av 78 lokale abonnementsaviser og en riksavis. Våre aviser er redaksjonelt uavhengige. De har et opplag på 650.000, hvilket utgjør 28 prosent av det samlede avisopplaget i Norge. 36 av våre aviser mottok i 2019 direkte mediestøtte i form av 61,2 millioner kroner i produksjonstilskudd.

Sammendrag:

- Amedia mener det bør etableres faste, langsiktige og forutsigbare rammer for mediestøtten.
- Amedia mener Stortinget regelmessig skal få seg fremlagt en melding om mediesituasjonen, bli pålagt å gjennomgå mediepolitikken, støtteordningene, nivået på disse og behovet for å utvide, fornye, endre virkemiddelapparatet eller avvikle deler av dette. Dette må skje oftere enn hvert 4. år.
- Amedia mener forslaget om å opprette et Mediestøtteråd må avvises. Verken Stortinget eller de redaktørstyrte mediene er tjent med at det blir etablert et Mediestøtteråd. Vi kan ikke se at et slikt råd i seg selv vil bidra til å styrke mediernes redaksjonelle uavhengighet eller bidra til bedre oppnåelse av de definerte målene for mediepolitikken og mediestøtten. Et Mediestøtteråd vil heller ikke gi støttemottagerne større forutsigbarhet. Ordningen med et mediestøtteråd vil kunne forsinke nødvendige endringer og omstillinger i mediebransjen og innebære at viktige beslutninger som påvirker mediernes blir tillagt et organ som er utenfor folkevalgt kontroll og som verken kan etterprøves eller stilles til ansvar for sine disposisjoner. Det er galt å tillegge et råd forskriftskompetanse for egen virksomhet og tillegge det oppgaver som skal og må være politisk forankret.
- Amedia mener en lov om mediestøtte, uten etablering av et nytt Mediestøtteråd, kan være en hensiktsmessig virkemiddel i en situasjon som krever en dynamisk utvikling av mediepolitikken og statens virkemiddelapparat for å sikre et mangfold av uavhengige medier over hele landet.

Mediepolitikk er demokratipolitikk. Mediestøtte er demokratistøtte

«Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn», heter det i innledningen til pressens etiske «grunnlov», Vær varsom-plakaten. De redaktørstyrte nyhets- og aktualitetsmediene har oppgaver og funksjoner som er nedfelt i og vernet av Grunnloven, og deres ansvar, friheter og rettigheter er grundig beskrevet i lovverket.

Medienes demokratiske rolle danner bakteppet for mediepolitikken og gjør all mediepolitikk til demokratipolitikk. De støtteordninger og virkemidler samfunnet har etablert overfor mediene springer ut av og er begrunnet i de redaktørstyrte nyhets- og aktualitetsmedienes funksjon og viktige samfunnsrolle. All mediestøtte er grunnleggende en form for demokratistøtte. Dette nødvendiggjør at Storting og Regjering alene utformer og tar ansvar for mediepolitikken, dens virkemiddelapparat, nivå og innretning. Ansvar for mediestøtten er ikke et ansvar de politiske myndigheter kan fraskrive seg eller forpakte bort. Demokratipolitikk og demokratistøtte må være forankret i og utformet av demokratisk valgte organer og være underlagt folkevalgt kontroll.

Slik har utformingen av og forvaltningen av mediepolitikken og mediestøtten vært til nå, og denne rollefordelingen avspeiler seg også i så vel regjeringens mediepolitiske mål som i de målene Stortinget har vedtatt for mediestøtten. I følge dagens mål skal Storting og Regjering legge til rette for i) ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet, ii) et mangfold av redaktørstyrte medier over hele landet og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet, iii) innovasjon, utvikling og nyskaping i mediebransjen, og samtidig opprettholde den frie pressens tradisjoner og grunnverdier i en ny tid, og iv) bidrag til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen.

Regjeringen har nylig varslet at disse målene skal suppleres med nye konkrete mål om at mediestøtten skal v) legge til rette for lokale medier i hele landet og unngå geografiske hvite flekker (bevare et finmasket nett av lokale nyhetsmedier) ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser, vi) legge til rette for samfunns viktig og undersøkende journalistikk og redusere tematiske hvite flekker, vii) bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen og viii) i minst mulig grad gi insentiv til uheldig tilpasninger.

Vi oppfatter at det fremlagte lovutkastet fremmes for å understøtte disse målene, og at den foreslåtte lovens formålsbestemmelse avspeiler dette. Formålet skal være å *«legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og ved å legge til rette for journalistikk av høy kvalitet i et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet.»*

Lovforslaget består konkret av tre hovedelementer: i) lovfesting av fireårige styringssignaler for mediestøtten (fastsetting av faste, langsiktig økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte), ii) lovfesting av tilskuddsordningene og deres formål (fast behandling og vedtak i Stortinget hvert fjerde år), og iii) lovfesting av et nytt mediestøtteråd og dets oppgaver og status.

Amedia mener at de to første hovedelementene i lovforslaget er godt begrunnet og imøtekommer definerte behov. En lovfesting av pålegg som binder Storting og regjering til å innta en aktiv rolle på medieområdet og i utformingen av og rammene for mediestøtten/demokratistøtten, skaper større forutsigbarhet for mediene i utøvelsen av sin funksjon.

Det tredje hovedelementet, opprettelsen av et nytt mediestøtteråd, fremstår ikke verken som nødvendig eller som et tiltak som på noe avgjørende måte bidrar til bedre oppnåelse av de definerte målene for mediepolitikken og mediestøtten. Ordningen med et Mediestøtteråd vil ikke i seg selv gi større forutsigbarhet for støttemottagerne eller styrke mediens redaksjonelle uavhengighet fra Staten eller de politiske myndigheter. Vi frykter at et Mediestøtteråd vil kunne bidra til å svekke effekten av de øvrige hovedelementene i lovforslaget.

Amedia vil på denne bakgrunn sterkt fraråd å opprette et Mediestøtteråd, og mener at hele kapittel 3 i lovforslaget bør utgå.

I det følgende vil vi konkretisere nærmere hvorfor forslaget om å opprette Mediestøtterådet er en dårlig idé.

Mediestøtterådets oppgaver:

Mediestøtterådet skal fordele den direktemediestøtten (dvs om lag 6,6 prosent av den økonomiske rammen som Storting og Regjering bevilger til norske medier), fastsette regler for tilskuddsordninger i forskrift, foreslå nye tilskuddsordninger eller avvikling av eksisterende ordninger.

a) Fastsette regler for tilskuddsordningene

Gjennom å gi Mediestøtterådet forskriftskompetanse, vil rådet i praksis bli tillagt ansvar for å utforme de trafikreglene de skal operere etter, samt til å utforme retningslinjene som Medietilsynet skal anvende ved vurderingen av den enkelte søknad om tilskudd og retningslinjene for størrelsen på dette tilskuddet.

Ved å legge denne oppgaven til et uavhengig råd vil Rådet få beslutende myndighet i saker som har vesentlig betydning for alle mottakere av direkte støtte.

Når Mediestøtterådet vedtar en forskrift vil det skje utenfor folkevalgt kontroll og i form av en beslutning som verken kan overprøves, påklages eller på annen måte bringes inn for de politiske myndigheter til vurdering.

Amedia mener det er uheldig og uønsket at et uavhengig organ utenfor politisk kontroll skal tillegges en slik myndighet. Det er tilfellet i hvert fall for mediebransjen og det burde være uønsket også for de myndigheter som sitter med det politiske ansvaret for mediepolitikken og mediestøttens virkemiddelapparat. En slik ordning bryter grunnleggende med maktfordelingsprinsippet, som tydelig skiller mellom regelutforming og regelhåndheving, for blant annet å hindre maktmisbruk gjennom at ulike instanser kan føre kontroll med hverandre.

b) Fordeling av mediestøtten

Mens Stortinget fastsetter de økonomiske rammene for mediestøtten, vil Mediestøtterådet bli tillagt oppgaven med å fordele denne støtten. Stortinget vedtar rammene for den samlede støtten, mens Medierådet beslutter hvilken andel som skal gå til de ulike lovfestede støtteordningene (produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier, produksjonstilskudd for samiske nyhets- og aktualitetsmedier, innovasjons- og utviklingstilskudd, tilskudd til lokale lyd- og bildemedier og distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark), samt til å beslutte tilskuddssatsene for produksjonstilskuddet for avisene.

Dette betyr at Mediestøtterådet vil ha makt og myndighet til å flytte vesentlige støttemidler, for eksempel til å bestemme at støtten til riksmedier skal reduseres til fordel for lokale medier – eller til å redusere produksjonstilskuddet til fordel for innovasjonsstøtte.

Så lenge en slik fordeling skal finne sted hvert år, vil det opprettholde en stor grad av uforutsigbarhet til hvilke tilskudd den enkelte støttemottaker kan forvente å få. Ingen vil vite hva de kan forvente å få i støtte før etter at Mediestøtterådet en gang i året har vurdert fordelingen av midlene. Ordningen, slik den er beskrevet i høringsnotatet, vil kunne undergrave hensikten med at det skal gis faste, langsiktige økonomiske styringssignaler.

Amedia vil advare mot at ansvaret og forvaltningen av den direkte mediestøtten blir tillagt et Mediestøtteråd.

c) Foreslå nye tilskuddsordninger eller å avvikle eksisterende ordninger

I følge det utsendte forslaget vil Mediestøtterådet få i oppgave/mandat å fremme forslag om eventuelle nye tilskuddsordninger – eller å foreslå at eksisterende tilskuddsordninger skal avvikles.

Som hovedregelen skal Rådet fremme slike forslag en gang hvert fjerde år, i forkant av den fireårige meldingen Kulturdepartementet skal legge frem for Stortinget. I følge forslaget krever etableringen av en ny tilskuddsordning lovendring. Regjeringen og Stortinget må deretter ta stilling til de forslagene Rådet eventuelt fremmer.

Å gi Rådet mandat til å fremme slike forslag, vil innebære at Rådet eksponeres som et avgjørende viktig politisk organ for mediebransjen, og føre til at Rådet og dets medlemmer vil bli eksponert for påvirkning fra enhver aktør som måtte ha interesse av at det etableres nye tilskuddsordninger eller av å avvikle/beholde eksisterende ordninger. Det vil samtidig innebære at Kulturdepartementet og Stortinget fraskriver seg ansvaret for selv å vurdere/utrede/etablere nye tilskuddsordninger og det mediepolitiske virkemiddelapparatet. Dette vil føre til at både Kulturdepartementet, stortingets kulturkomite og Stortinget som helhet får et mer distansert forhold til mediefeltet – i en tid der utviklingen skjer meget raskt og behovet for proaktivitet og videreutvikling av virkemiddelapparatet er stort, jfr utfordringen med å finansiere journalistikk på norsk.

Ordnningen med at forslag på dette området som hovedregel skal fremmes én gang hvert fjerde år i forkant av den faste lovpålagte gjennomgangen på Stortinget, vil innebære en byråkratisering av mediepolitikken og vil forsinke enhver debatt om endringer og nye tiltak.

Amedia mener det er prinsipielt betenkelige å gjøre rådet til en politisk aktør, og mener at det er ineffektivt å gi et slikt råd i oppgave å foreslå hvilket virkemiddelapparat Staten bør ha på mediefeltet. Mediene trenger ikke et nytt mellomledd mellom seg og de instanser som har den endelige beslutningsmyndigheten for hvilke ordninger samfunnet skal ha fort å sikre mediepolitikkenes måloppnåelse.

Mediestøtterådets rolle, sammensetning, «armlengdes avstand»

En sentral begrunnelse for å etablere et Mediestøtteråd oppgis å være «å øke mediernes redaksjonelle uavhengighet». Departementet skriver i høringsnotatet (pkt 5.5.1, side 18) at «...situasjonen er utfordrende, fordi mediene kan hevdes å få en økonomisk binding til og avhengighet av staten, samtidig som de skal ivareta rollen som «offentlig vaktbikkje». Det er en forutsetning for tillit til mediene at de anses uavhengige i redaksjonelle spørsmål, både fra myndigheter og andre politiske eller økonomiske interesser. På denne bakgrunn foreslår departementet at det opprettes et uavhengig forvaltningsorgan, Mediestøtterådet. Ved å flytte større deler av forvaltningen av mediestøtten til et uavhengig organ sikres større avstand mellom mediene og politiske interesser, som igjen bidrar til å sikre redaksjonell uavhengighet for mediene.»

Departementet foreslår å etablere et Mediestøtteråd med en rettslig uavhengighet av Regjeringen. Det betyr at Kongen og departementet blir avskåret fra å kunne instruere Rådet eller omgjøre rådets avgjørelser, og at Kongens og departementets kompetanse blir avskåret slik at de ikke kan treffe egne avgjørelser om fordeling av midler mellom tilskuddsordningene, samt fra å vedta forskrifter om tilskuddsordningene.

Amedia mener, som departementet selv påpeker i høringsnotatet, at dagens forvaltningsregime av den direkte mediestøtten ikke representerer noen trussel mot den redaksjonelle uavhengigheten til mediene, og at forslaget om et Mediestøtteråd derfor er unødvendig. Amedia mener videre at de tiltakene som foreslås uansett ikke er av en slik karakter at de fremstår som det best egnede tiltaket for å sikre redaksjonell uavhengighet til mediene, slik målsettingen oppgis å være.

Amedia kan ikke se at det finnes noen empiri på at mediernes redaksjonelle uavhengighet er blitt svekket eller utfordret gjennom de ordninger for mediestøtte vi har i dag, verken gjennom at redaktørene selv svikter sine etiske og juridiske plikter og sitt ansvar for å treffe avgjørelsen som skriftets innhold på fritt og selvstendig grunnlag – eller gjennom at Storting, Departement og Medietilsynet har brukt mediestøtten som et brekkstand for å påvirke mediernes redaksjonelle innhold til beste for egne politiske interesser. Departementet poengterer da også i høringsnotatet av

dagens forvaltning av mediestøtten finner sted med en faktisk uavhengighet av de politiske organene, jfr at departementet lar være å instruere forvaltningsorganet.

Amedia vil peke på at det fortsatt vil være Stortinget som vedtar de økonomiske rammene for den direkte mediestøtten, og vedtar hvilke virkemidler Staten skal anvende overfor mediesektoren, jfr forslaget om å lovfeste ordningene, og at enhver endring må gjennom departement og Storting for beslutning. I den grad mediene økonomiske avhengighet av mediestøtten er av en slik karakter at de potensielt redaksjonelt ville bli redigert med påholden penn, vil ikke et Mediestøtteråd som skal forvalte fordelingen av midlene mellom ordningene, endre den potensielle avhengigheten av de instanser som sitter på makten til å treffe beslutninger om de økonomiske rammene. I beste fall vil opprettelsen av et nytt organ mellom den som bevilger midlene (Stortinget etter forslag fra departementet) og den som fordeler midlene på det enkelte medium (Medietilsynet), føre til at det oppstår enda et organ de vil måtte tilpasse seg til (og bruke redaksjonell plass på å påvirke, i strid med sine yrkesidealer og med etiske og juridiske retningslinjer).

En lovfesting av et Mediestøtteråd vil etter vårt syn kun være symbolpolitikk, og ikke løse noe problem, verken for mediene eller for Regjeringen/Stortinget. Dersom Regjeringen mener at det er behov for å avskjære Storting, Regjering og Medietilsynet fra å kunne utøve en uheldig innflytelse over det redaksjonelle innholdet i norske medier, ville en annen løsning være lang bedre og mer treffsikker enn å opprette et Mediestøtteråd. Amedia peker her på at man i Lov om redaksjonell fridom i media, kan utvide bestemmelsen i lovens § 4 til ikke bare å gjelde eiere, men også «*offentlige myndigheter, kommersielle aktører eller noen annen interessegruppe*», slik det heter i Redaktørplakatens beskrivelse av redaktørens redaksjonelle uavhengighet.

I dagens lov heter det at «*Eigaren av medieføretaket eller den som på eigaren sine vegner leier føretaket, kan ikkje instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål, og kan heller ikkje krevje å få gjere seg kjend med skrift, tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det blir gjort allment tilgjengeleg.*»

Dette er en bestemmelse Kulturdepartementet allerede er bundet av som eier av NRK. Det fremlagte forslaget om å styrke den redaksjonelle uavhengigheten gjennom opprettelsen av et Mediestøtteråd, omfatter verken NRK eller de kommersielle allmennkringkasterne, til tross for at disse mottar 93 prosent av det samlede økonomiske tilskuddet Staten vedtar for mediesektoren. Ved å utvide Lov om redaksjonell fridom til å avskjære offentlige myndigheter fra å øve redaksjonell innflytelse på mediene, ville man treffe alle redaktørstyrte medier. Dersom Mediestøtterådet skal sikre en armlengdes avstand mellom mediene og den til enhver tid politiske ledelse i landet, burde dette også ha omfattet den mediestøtten som tildeles NRK og TV2 (kommersiell allmennkringkaster).

Amedia vil endelig peke på at Mediestøtterådets sammensetning er foreslått på en slik måte at det kan reises tungtveiende innvendinger mot at Rådet bør etableres. Departementet mener at Rådet, for å ha den nødvendige uavhengigheten og armlengdes avstand fra mediene, ikke kan ha medlemmer som er ansatt i eller har lederverv i et redaktørstyrt journalistisk medium eller som har økonomiske interesser i mediebransjen. Det erkjennes i høringsnotatet av det med disse forutsetningene kan bli vanskelig å finne egnede kandidater med nødvendig mediekompetanse. Dersom man ikke lykkes med det, vil man altså kunne havne i den situasjonen at man oppretter et forvaltningsorgan som mangler den brede og dype mediekompetansen som vi i dag finner i Kulturdepartementet og i Medietilsynet. Dette kan bidra til å svekke legitimiteten til de beslutninger som rådet fatter, ikke styrke mediestøtteordningene som sådan.

Nærmere om lovforslaget

Departementet skriver i høringsnotatet (punkt 2,3 side 6) at «*Opprettelsen av Mediestøtterådet krever lovhjemmel, fordi oppgaver og ansvar som etter Grunnlovens §3 er lagt til Kongen, overføres til et uavhengig organ...*» og videre at «*Modellen med å fastsette fireårige styringssignaler for*

mediestøtten og innføre faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, krever i prinsippet ikke lovhjemmel slik som opprettelsen av Mediestøtterådet gjør, Det er imidlertid forutsatt i Mediestøttemeldingen av modellen med fireårige styringssignaler skal lovfestes. Lovfesting av modellen sikrer større forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne, noe som er et av hovedformålene med å innføre modellen.»

Amedia går altså imot opprettelsen av et Mediestøtteråd. Dersom forslaget om å etablere et Mediestøtteråd faller eller blir trukket tilbake, vil det altså bety at det ikke er nødvendig med en egen lov om mediestøtte. Vi forstår departementet dithen at det uansett vil være riktig å lovfeste de øvrige hovedelementene i det fremlagte forslaget. Amedia mener også at det er hensiktsmessig i dagens situasjon å gjøre dette.

Bakgrunnen for dette er det åpenbare forhold at det er behov for å ha mediepolitikken høyt på den politiske dagsorden i en tid der utviklingen på mediefronten skjer svært raskt, trusselen mot finansieringen av journalistikken er vedvarende sterk og behovet for en dynamisk utvikling av mediepolitikk og virkemiddelapparatet er stort. I tillegg er en helhetlig tilnærming til feltet viktig, jfr utviklingen internasjonalt knyttet til de globale medieaktørene, samt nødvendig med økt forutsigbarhet for støttemottagerne.

Vi mener følgelig at loven bør forplikte Stortinget til å diskutere mediepolitikken og virkemiddelapparatet hyppigere enn hvert fjerde år, og at dette bør nedfelles i lovens.

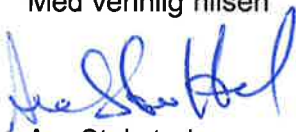
- **Kommentarer til øvrige forslag**

Regjeringen foreslår at formålsbestemmelsen i lovforslagets punkt om produksjonsstøtte for nyhets- og aktualitetsmedier endres slik at tilskudd bare kan tildeles «tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier.» Vi oppfatter at dette ikke representerer noe brudd med dagens praksis, og har ingen problemer med å gi dette forslaget vår tilslutning. Vi peker i den forbindelse på at avisene i stigende grad bruker lyd og levende bilder som en integrert del av sin tjeneste, og at det i forslaget er tatt høyde for dette.

Regjeringen spør i høringsnotatet (s. 21) om høringsinstansenes syn på om noen av «målene formulert i Mediestøttemeldingen bør inkorporeres i loven». Dette gjelder målene i) Mediestøtten skal legges til rette for lokale medium i hele landet og unngå kvite flekker geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser, ii) mediestøtten skal legges til rette for samfunns viktig og undersøkjende journalistikk og redusere tematiske kvite flekker, iii) mediestøtten skal bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen og iv) mediestøtten skal i minst mulig grad gi insentiv til uheldige tilpassingar.

Amedia støtter at mediestøtten skal bidra til å unngå hvite flekker geografisk eller tematisk, men stiller seg tvilende til om det er hensiktsmessig å ta målene i sin foreliggende form inn i lovverket. Det pekes på at målene her også angir løsningene, jfr mål i) siste ledd og i tillegg er uklare knyttet til forståelsen av hva som er «små lokalaviser», «undersøkende journalistikk» og inviterer til en uheldig rangering av ulike typer journalistikk. Vi anbefaler derfor ikke at målene tas direkte inn i lovverket.

Med vennlig hilsen



Are Stokstad
konsernsjef