



Oslo, 02.09.14

Høring NRK-plakaten

Norsk PEN er innvilget utvidet frist for svar på Kulturdepartementets høring av NRK-plakaten frem til 3. september 2014. PEN var ikke inkludert på den opprinnelige listen over høringsinstanser.

Innledning

PEN har hatt anledning til å lese høringssvar fra andre organisasjoner, blant annet fra NRK og vi vil konsentrere vårt svar om spørsmål knyttet til Norsk PENs formål og virke – ytringsfrihet og menneskerettigheter.

Norsk PEN ble startet for over nitti år siden og er den norske avdelingen av PEN International. PEN International er verdens største ytringsfrihetsorganisasjon med sentere i 150 land. PENs virksomhet bygger på Charteret fra 1921 og åpner medlemskap for publisister, journalister, forfattere og andre som engasjerer seg for ytringsfrihetens beskyttelse og fremme.

Gjennom sitt internasjonale arbeid observerer Norsk PEN hvor viktig den kontinuerlige overvåkingen av vårt demokratiske fundament er. Det er sårbart og ikke urokkelig. Det understrekes at her har NRK en oppgave å utføre på kort og lang sikt.

Kulturdepartementets høringsspørsmål besvares i følgende punkter:

- Bakgrunn
- NRK-plakatens form

- NRK-plakatens innhold
- Avslutning

Bakgrunn

Ved høring av NRK-plakaten er det viktig at konteksten knyttet til NRKs mandat blir tydelig og troverdig. Norge er for lengst en del av en global helhet og NRK spiller i denne sammenheng en avgjørende rolle for vår identitet og integritet – innad og utad.

Det er i dag liten optimisme når det gjelder den globale utvikling av ytringsfrihet og demokratiske rettigheter. Det er knapt for sterkt å fremheve at (1) styring og maktutøvelse i flere nære land preges av prinsippløshet, lovløshet, korrupsjon og til dels av terror. Demokratiske prinsipper blir uthult og respekten for menneskeverdet tilsvarende underminert. Samtidig pågår (2) en større endring ved den transnasjonale mobilitet og utfordringer med et samfunn preget av større mangfold, der en del nye borgere kommer fra områder med svake tradisjoner for ytringsfrihet. Tempoet er høyt grunnet regionale borgerkriger, politisk forfølgelse, klimakriser, fattigdom, etc. Norge vil i de nærmeste årene møte nye krav til demokrati, religionsforståelse og menneskeverd, der mellommenneskelige spørsmål blir satt på nye prøver.

En underminering av de klassiske demokratiske idealer, ikke minst i tidligere Sovjetstater og i en rekke utviklingsland der absolutistiske religiøse krefter har mye makt, og ved integrering som står i kontrast til (3) den vestlige nyliberalisme som også utfordrer en fri ytringskultur gjennom en monopoliserende og ensrettende markedskapitalisme. En innskrenkning av den frie tanke ved kommersialisering av samfunns- og kulturliv er en utfordring, og denne forsterkes gjennom den nye globale informasjonsteknologien. Ny informasjonsteknologi har flest positive sider for den frie ytring, men har også sine klare utfordringer og begrensninger. Og "tidsånden" forsterker effekter. Vi kan blant annet bedømme utviklingen av kvalitet og sjangerbredde innen litteratur, kunst og annet kulturliv, hvor den kommersielle underholdningsdominansen tar over tradisjonelle arenaer og distribusjonskanaler.

Det bør ikke unnlås (4) at NRKs posisjon og samfunnsoppdrag også influeres av den stadig økende teknologiske overvåkning fra flere hold, inklusive internasjonal datakriminalitet.

Det er avgjørende for lille Norge å forstå endringene og å omsette dem til kulturpolitikk så sant vi ikke skal gli inn i et globalt ensrettet samfunn uten styring og beskyttelse av egne preferanser og verdier. Det kan skje uhyggelig fort. Trender ser vi allerede på arenaer for internasjonal litteratur, musikk og underholdningsindustri. De anbefalte kulturpolitiske virkemidlene er ikke originale, men må innholdstilpasses vår tid. Det innebærer å videreføre en tverrpolitisk forankret kulturpolitikk som styrker den personlige frihet og viser motstand blant annet mot kommersiell ensretting. Kulturens *infrastruktur*, en kulturell grunnmur, er et anerkjent virkemiddel. Herunder inngår et sterkt NRK, som skal styres av *felleskapet* og ikke bli en forankring "for statens forventninger og krav til NRK som allmennkringkaster", noe som kan betegnes som en uheldig, styrende formulering.

Utviklingen på de fire områdene nevnt over går raskere og er tydeligere enn det var mulig å forestille seg for knapt et par år tilbake. NRK har altså en ekstraordinær rolle å spille og et ansvar å ivareta i dette bildet. Politikere og aktører kan være klar over utviklingen, men det kan ikke forventes at NRKs kommersielle kolleger har ressurser til å kjempe på egen hånd, hvis NRK samtidig svekkes. Politisk erkjennelse av et ønsket samspill mellom aktører blir avgjørende, og NRKs kurs, kraft, bredde og kvalitet vil være en forutsetning for Norges demokratiske rolle innad og utad mot det internasjonale samfunn.

Det er reist to hovedspørsmål - om plakaten form og innhold - som ønskes belyst.

NRK-plakatens form

Kommunikasjon

Etter Norsk PENs vurdering har NRK-plakaten fra 2007 gjort sin nytte etter intensjonen og det kan være for tidlig å gjøre en endring. Den behøver tid for innarbeidelse.

Det er stadig nye grupper som ønsker å forstå omfang og dybde i NRKs samlede samfunnsoppdrag – også utover egne grenser. Da er det viktig at prinsippene i plakaten er tydelig formulert. De fremstår etter vårt skjønn som tilfredsstillende klare og er dessuten tverrpolitisk akseptert og formelt forankret ved stortingsbehandling og prøvd av ESA. Detaljeringsgraden har så langt vært hensiktsmessig og har ikke lagt begrensninger verken på den redaksjonelle uavhengighet eller en naturlig tilgang til nye teknologiske plattformer, også i følge NRK selv.

Sammen med NRKs vedtekter dokumenterer og kommuniserer plakaten i hovedsak NRKs mandat. Det er en selvfølge at disse er samordnet. Hvorvidt vedtektene bør være mer generelle med henvisning til plakaten kan være et spørsmål for å sikre klar kommunikasjon og samordning mellom de to dokumentene. Etter PENs syn kan plakaten alternativt ivareta de langsiktige og overordnede hensyn, hvor den redaksjonelle uavhengighet er presisert, mens vedtektene kan fungere som et mer operativt verktøy for utøvelse av oppdraget. Samfunnsoppdraget har vært uten tidsavgrensning, men med årlige lisensjusteringer.

En grunnleggende endring av plakaten vil nok kunne oppfattes mer som en politisk markering enn et vesentlig mediepolitisk behov. En mer overordnet plakat vil neppe endre på hverdagsarbeidet i NRK. Det vil dessuten alltid være en risiko ved full ny politisk behandling. Grunnprinsippene i plakaten fungerer og bør vernes.

De tidligere påpekte samfunnspolitiske endringsprosesser bør vurderes i den kommende Stortingsmeldingen for bevisstgjøring og fortolkning av samfunnsoppdragets omfang og risiko i vår tid, men behøver ingen formell forankring i en plakat.

Finansiering og uavhengighet

Ved valg av finansieringsform for NRK er hensynet til langsiktighet og redaksjonell uavhengighet fra stat og styringsverk det viktigste for sikring av kringkastingssjefens redaktøransvar. Den etablerte rådgivende overvåkning via Kringkastingrådet, Medietilsynet, rutinen for forhåndsgodkjenning av nye tjenester, Riksrevisjonen, Konkurransetilsynet, PFU og ESA er i seg selv et knippe av kontrollinstanser, men de har med visse unntak fungert etter intensjonen. Det er når publisistiske tjenester kommer til politisk beslutning at varselamper må tennes. Det har den senere tids ministerdebatt om etablerte og nye tjenester vist.

Finansieringen av NRK ved gjeldende lisensmodell har så langt fungert tilfredsstillende fordi den sikrer en viss politisk avstand. Beslektede lisensmodeller kan også finnes som tar bedre høyde for mottaker/apparatdefinisjoner og innkrevningseffektivitet. Derimot vil en årlig bevilgning over statsbudsjettet være politisk uheldig og i strid med de intensjoner som nevnt. Usikkerhet knyttet til årlige lisensjusteringer kan eventuelt utlignes med langsiktig avtalte prisgarantier. Selve plakaten behøver likevel ikke tidsbegrenses - for å sikre mest mulig stabilitet. Det kan

synes mer fleksibelt og effektivt at plakaten tas opp til revurdering ved reelt og funksjonelt behov.

Styringsform

Styringsformer for allmennkringkastere avviker fra land til land. Hovedkravet om redaksjonell frihet, uavhengighet og langsiktige økonomiske og politisk forankrede rammeverk er det avgjørende. I Norge, hvor kulturstatsråden er aksjeselskapets generalforsamling, er det kort avstand mellom politisk eierskap og utøvelse.

For å sikre prinsippet om "armlengdes avstand" for politisk eier og embetsverk vil Norsk PEN anbefale at dagens form revurderes. Det betyr at også styret bør oppnevnes upolitisk, ikke på ministernivå som i dag, og fortrinnsvis av en uavhengig valgkomite oppnevnt av Stortinget. Det vil kunne styrke statsrådets (-enes) politiske handlefrihet og gi tilsvarende frihet for kringkastingssjefen som ansvarlig redaktør. Det vil også lette styrets arbeid som i dag er i en uklar mellomstilling mellom politisk eier og administrasjon. Styrets uavhengighet, også ved tilsetting av kringkastingssjef er et absolutt krav, noe som også er forankret i NRKs vedtekter. Dagens politiske tilsetting av styret i landets ledende medievirksomhet fremstår som inkonsekvent og er ikke tilfredsstillende.

Begrunnelsen er at styring av en offentlig medievirksomhet som NRK er svært annerledes enn styring av andre statlige aksjeselskaper. Kravet til upolitisk og uavhengig styring av en kultur- og meningsbærende offentlig eid medievirksomhet, en pilar i vårt demokrati, er grunnleggende og demokratisk. Dagens vedtekter og plakat tar et stykke på vei slike hensyn, men bryter med prinsippene om uavhengighet på grunn av styringsformalitetene som er beskrevet ovenfor.

NRK-plakatens innhold

Hvis norsk ytringskultur skal kunne utvikle seg under tiltagende internasjonalt press, fordres en ekspansiv strategi for NRK, og ikke det motsatte. NRK virker i dag som en motor for kvalitet, bredde og mangfold for hele det norske medielandskapet. Det er dokumentert at NRK utfører samfunnsoppgaver som kommersielle konkurrenter i tiltagende grad dessverre forlater. Et NRK som ikke kan konkurrere på et komplett breddetilbud ivaretar heller ikke de nisjene som sikrer et mangfoldig sammensatt publikum. Vi behøver en positiv definisjon av NRKs samfunnsoppgaver som ivaretar et selvstendig redaksjonelt skjønn ved

bedømmelse og valg av innhold. En negativ avgrensning vil stride mot den naturlige frie ytring og være kontrær for en uavhengig kanal eid av fellesskapet.

Det er viktig for PEN å understreke at et en sterk og uavhengig nasjonal kringkaster med internasjonal slagkraft må kunne benytte alle tilgjengelige teknologiske plattformer, altså en teknologinøytral strategi, som vil sikre mediemangfoldet. Slik har strategien vært fra starten av – fra radio til TV og etter hvert i digital form for begge plattformer. Og aldri har mediemangfoldet vært større enn i dag.

NRKs sendinger må være allment tilgjengelige på de plattformer som målgruppen benytter. Ellers vil NRK fort utspille sin rolle som garantist for et demokratisk oppdrag. Som en redaksjonell drivkraft i det norske medielandskapet har NRK fremmet kvalitet i andre medier og bidratt til større mangfold. Det er fremhevet at kvalitetslinjen har underbygget bedre økonomi i det norske mediemarkedet enn i mange andre land. Det internasjonale presset er enormt - i ulike former for de enkelte aktører.

Det vil være paradoksalt hvis ny mediepolitikk i disse tider både skulle svekke rammene for den kommersielle pressen ved mindre støtte og momsbelastning og samtidig ville innskrenke NRKs virke når behovet for en ekspansiv strategi for begge parter er større enn noensinne. Utviklingstempoet er enormt og større enn noen gang. Rammene endrer seg i løpet av halvår, ikke år. Det gjelder å unngå å havne i en foreldet mediepolitikk.

Ekstern produksjon

Dersom satsing på norsk innhold er en strategi for NRK, noe Norsk PEN tror vil styrke norsk ytringskultur, så er også størst mulig bruk av norske produksjonsmiljøer en naturlig konsekvens. Valg av produksjonskompetanse berører sentrale redaksjonelle spørsmål. Norsk PEN reagerer prinsipielt kritisk og spørrende, hvis departement og politisk ledelse vil influere på slike faglige og redaksjonelle beslutninger. Enhver kvotering eller begrensning av NRKs frie produksjonsvalg er inngrep i den redaksjonelle frihet og vil være politisk detaljstyring og vil måtte underkastes kritisk offentlig debatt.

Det kan være et poeng for NRK å stimulere norsk eierskap i produksjonsmiljøer. Dagens marked er dominert av utenlandske eiere. Det burde være i tråd med en norsk tuftet medie- og kulturpolitikk å stimulere norskeide produksjonsmiljøer, hvor NRK kan bidra.

Avslutning

Norsk PEN ser at endringer i rammevilkår for demokrati, ytringsfrihet og øvrige menneskerettigheter er under stort globalt press. NRK, som landets fremste mediale garantist for fri ytringskultur, bør styrkes og ikke svekkes. Dagens mandat nedfelt i NRK-plakaten er tilfredsstillende. Det viktigste er en styrking av innholdsrammer og ressurser til forsvar for norsk språk, identitet og kultur.

William Nygaard/s.
Styreleder Norsk PEN

Carl Morten Iversen/s.
Generalsekretær Norsk PEN