

Kulturdepartementet

26.08.2014
Vår referanse: 14-539

Høring om NRK-plakaten

Vi viser til invitasjonen til høring om NRK-plakaten, deres referanse: 14/409 M3
HHO:elt.

I følge høringsnotatet har regjeringen som mål å legge fram en stortingsmelding om NRK i 2015. Norsk Journalistlag (NJ) mener at det er naturlig at denne høringsrunden om NRK-plakaten inngår i denne meldingen, slik at vi får en samlet vurdering av NRK og NRKs rammevilkår i Stortinget.

Her følger en kort innledning som beskriver NJs opplevelse av NRKs rolle i det norske mediebildet, før vi går inn i problemstillingene som reises i høringsnotatet.

NRK er i en særstilling blant norske medier. Nær 90 prosent av befolkningen er innom minst en av kringkasterens redaksjonelle plattformer hver eneste dagⁱ. Oppslutningen skyldes blant annet at NRK har fulgt lytterne og seerne over til nye digitale plattformer. NRKs egne brukerundersøkelser viser at TV og radio fortsatt har flest brukere, men at kringkasteren har sterke posisjoner også på nett og mobilⁱⁱ. Denne utviklingen gjenspeiler at folk forventer å få en umiddelbar nyhetsoppdatering når det passer dem, og at nye generasjoner mediebrukere er fremmed for den lineære publiseringen som kjennetegner kringkastede medier. Stadig flere vil selv bestemme når de skal se et program. NRK har kommet brukerne i møte ved å gjøre programmene tilgjengelig på nett. De er blitt en innholdsleverandør som overlater til brukerne å bestemme når, hvor og i hvilket format de vil se, høre eller lese sakene. Denne utviklingen er parallell til den vi ser i andre mediehus: Stoffet gjøres tilgjengelig på flere plattformer, slik at det er brukeren selv som avgjør om han vil lese avisen på papir eller som e-avis på PC, nettbrett eller mobil.

Mens de kommersielle mediehusene nå arbeider for å finne modeller for å få betalt for innholdet på nett, er NRK i den gunstige situasjonen at brukerbetalingen er sikret gjennom en lovpålagt avgift. Kringkastingsavgiften har gitt NRK forutsigbarhet og stabilitet i tider da de andre mediehusene har vært rammet av kriser i annonsemarkedet og fallende abonnementsinntekter.

NJ mener at kringkastingsavgiften har legitimitet gjennom publikums bruk. Mange steder er det NRKs lokale og regionale tilbud som sikrer mediemangfoldet.

NRK-plakatens form

Departementet skriver at «Den politiske styringen av NRK og NRKs samfunnsoppdrag bør skje på overordnet og prinsipielt plan» (Høringsnotatet, s. 3). NJ

er enig i dette. For troverdigheten, legitimiteten og oppslutningen er det avgjørende at det er en armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og NRK. Dette er i tråd med grunnleggende demokratiske prinsipper som har som mål å sikre borgerne frihet fra statlige restriksjoner på områder som ytrings-, informasjons- og trykkefrihet. Denne uavhengigheten utfordres med en modell hvor landets kulturminister også opptrer i rollen som generalforsamling og eier. Dette er en modell som det er naturlig å vurdere nærmere i den varslede stortingsmeldingen om NRK. I denne høringsrunden synliggjør rolleblandingens at det er spesielt viktig å passe på at plakaten gjenspeiler at NRK er befolkningens kringkaster, og ikke er en del av myndighetens informasjonsapparat. En del av NRKs samfunnsoppdrag er nettopp å drive kritisk og undersøkende journalistikk på kulturministerens og øvrige myndigheters ivaretagelse av tillitsvervet befolkningen har gitt dem.

Det er flere faktorer som bidrar til å skape en armlengdes avstand mellom myndighetene og NRK. Først og fremst redaksjonell uavhengighet. Den klare rolledelingen som er avtaleregulert i Redaktørplakaten og lovfestet i lov om redaksjonell fridom, er selve bærebjelken i denne uavhengigheten. Overført i praktisk politikk innebærer dette at rammebetingelsene må være langsiktige og dermed forutsigbare for NRK. I dette ligger det at vedtektene, innbefattet NRK-plakaten, må ha en form som gjør den uavhengig av politiske strømninger i samfunnet. Det betyr ikke at den redaksjonelle virksomheten skal være uavhengig av samfunnsutviklingen, men at det er kringkastingssjefen som er sjefredaktør som har ansvaret for at NRK dekker samfunnet. For å sikre kringkastingssjefen dette handlingsrommet må plakaten ha en form som fremmer ytringsfrihet, informasjonsfrihet og retten til å publisere. Det innebærer at det må være en høy terskel for restriksjoner på NRKs publisistiske virksomhet. Med dette utgangspunktet ser vi ikke behov for en regelmessig revisjon av NRK-plakaten, slik de blant annet har i Sverige og Danmark. Vi utdyper dette nærmere nedenfor.

Finansieringen er den andre rammebetingelsen vi vil kommentere her. Det såkalte infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 pålegger myndighetene å legge til rette for en åpen og opplyst samtale. Også dette er forankret i grunnleggende demokratiske prinsipper, hvor hensikten er å sikre borgerne et mangfoldig tilbud av informasjon, meninger og arenaer for debatt. Statlige ordninger som fritaket for merverdiavgift, produksjonstilskudd til avisene og den lovpålagte kringkastingsskatten, er viktige elementer for å ivareta dette kravet. De er også viktige forklaringer på at Norge har det rike medietilbudet som vi har i dag.

Dagens finansieringsmodell har gitt NRK redaksjonell uavhengighet og ressurser til å utvikle det redaksjonelle tilbudet nær sagt uavhengig av økonomiske konjunkturer og de årlige budsjettforhandlingene i Stortinget. NJ støtter denne modellen, men ser at endrede brukervaner kan gjøre det nødvendig å modernisere forankringen av avgiften. Ettersom dette ikke er tema for denne høringsrunden, utdypes ikke dette nærmere her.

Konsesjonen til kringkasting og rammebetingelsene som er beskrevet overfor, gir kringkasteren en viktig posisjon i samfunnet. For å sikre at virksomheten skjer innenfor vedtektene og NRK-plakaten, har kringkastingssjefen bestemmelser om at NRK skal ha et kringkastingsråd som skal «drøfte og uttale seg om hovedlinjene for programvirksomheten» (§ 7-1). Drøftelsene kan skje etter initiativ fra rådets medlemmer, på oppfordring fra kringkastingssjefen eller etter henvendelser fra publikum. Loven inneholder også en bestemmelse om at Medietilsynet skal foreta en

årlig evaluering av NRKs virksomhet (§ 2-13). Denne baserer seg på allmennkringkasterregnskapet som NRK skal utarbeide hvert år (NRKs vedtekter § 11). I tillegg kan publikum klage NRK inn for mediebransjens eget klageorgan, Pressens Faglige Utvalg, noe som i stor grad skjerⁱⁱⁱ. NJ mener at disse organene ivaretar samfunnets behov for å kontrollere NRKs virksomhet, og ser i forlengelsen av dette ikke behovet for en regelmessig revisjon av vedtektene og plakaten.

NRK-plakatens innhold

For NJ er det spesielt viktig at NRK-plakaten bygger på målsetningene for mediernes samfunnsoppdrag, slik de er beskrevet i Vær Varsom-plakaten, Redaktørplakaten og Tekstreklameplakaten.

På overordnet nivå er dette ivaretatt i dagens NRK-plakat. Svakheten er at den også inneholder bestemmelser som griper inn i den redaksjonelle uavhengigheten. Et eksempel på dette er § 12 b, som legger klare føringer for den politiske dekningen: «*Samlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen.*»

Medieutviklingen

I høringsnotatet oppfordres vi til å komme med innspill om implikasjonene som folks endrede medievaner kan ha for NRKs mandat. Ikke minst i denne sammenhengen er plattformuavhengigheten viktig. Som beskrevet innledningsvis går utviklingen i retning av at publikum selv vil definere når, hvor og hvordan de bruker det redaksjonelle innholdet. Dette forutsetter at innholdet er tilgjengelig på de plattformene brukerne benytter. En begrensning på dette feltet vil undergrave allmennkringkasterens rolle i samfunnet.

Høringsnotatet viser til at enkelte opplever kringkastingavgiften som markedsvridende. I rapporten *Journalistikk og demokrati – Hvor går mediene? Hva kan gjøres?*^v, argumenteres det for at det ikke nødvendigvis er slik, med henvisning til internasjonal forskning som konkluderer med at konkurransen vitaliserer de kommersielle mediene og bidrar til at den alminnelige borger får et bredere nyhetstilbud på alle plattformer (s. 125-133).

NJ støtter forslaget om å stramme inn NRKs muligheter for kommersielle inntekter. Vi tenker da spesielt på retten til å selge annonseplass på nettsidene, noe som har vært en sovende rettighet etter at NRK-styret vedtok at nettsidene skal være reklamefrie^v.

Vi er skeptiske til forslaget om å pålegge NRK å sette ut en større andel av produksjonene til eksterne miljøer. Mange av de store produksjonsselskapene har utenlandske eiere. De siste årene har vi sett at flere produksjoner er blitt lagt utenfor Norge for å få tilgang på billigere arbeidskraft. NJ er opptatt av at lisenspengene brukes til å utvikle norske produksjonsmiljøer og journalistiske ideer. NRK samarbeider allerede med andre norske produksjonsmiljøer. Både gjennom utveksling av folk og kompetanse, men også ved utlån av utstyr og lokaler. Dette er et samarbeid NJ mener er nyttig for alle parter, og som ikke trenger å bli låst til faste prosentvise rammer.

Med vennlig hilsen



Thomas Spence
NJs leder



Trond Idås
Rådgiver

ⁱ TNS Gallup Forbruker & Media 2014

ⁱⁱ NRK Analyse, august 2014

ⁱⁱⁱ <http://presse.no/Statistikk/2013>

^{iv} Bjartnes A. og Omdal S. E. 2013. Det politiske ansvar, stiftelsens muligheter og NRKs ansvar. I Omdal S. E. (red), Bjartnes A., Bjerke P., Olsen R. K. *Journalistikk og demokrati Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* Oslo: Fritt Ord.

^v <http://www.nrk.no/kultur/nrk-kutter-nettreklame-1.7053523>