

Statens medieforvaltning

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 2003/01022/MS/aa Vår ref.: 03/1726 PA JEA Fredrikstad, 14. juni 2004

HØRINGSUTTAELSE OM MAKT- OG DEMOKRATIUTREDNINGEN

Vi viser til Deres brev av 1. desember 2003.

Mandatet for Makt- og demokratiutredningen (MDU) er i hovedsak å gi en tilstandsbeskrivelse for det norske demokratiet. Statens medieforvaltning (SMF) er tillagt en rekke oppgaver innenfor mediefeltet. SMFs høringsuttalelse er rettet mot MDUs mediedel og medienes rolle.

Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelse som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende

Mediedelens sentrale føringer og konklusjoner er i hovedsak fastsatt i to dokumenter:

1. NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen (kapittel 11)

Ingressen til kapitlet lyder slik:

”Massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. De er også blitt viktigere i kampen om økonomisk makt. Mediene er blitt mer politisk uavhengige, de er ikke lenger talerør for partier og politiske institusjoner. De er derimot viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter medienes særtrekk når de søker innflytelse (s. 28)” .

I følge kapitlet er massemediene blitt **den** sentrale arenaen for kampen om politisk makt. Videre tar innledningen opp disse punktene:

- 1) At mediene har gjennomgått en institusjonell revolusjon ved at de har avviklet sin underordning i forhold til det politiske liv.
- 2) At skarpere konkurranse og nye eierformer har revolusjonert mediene innhold og form. Noe som først og fremst viser seg i personfokusering, intimisering og en pågående kritiskhet overfor politikken og næringslivets aktører.
- 3) At ny teknologi har forsterket konkurransen mellom mediene og drevet frem et raskere tempo i informasjonsformidlingen. Nye kommunikasjonsformer er mulig og de nasjonale grensene er borte. De gamle betingelsene for offentlig mediestyling er i dag undergravd.

Etter innledningen har kapittel 11 fem underkapitler:

Underkapittel 11.1 *Ikt-revolusjonen* tar opp at informasjons- og kommunikasjonsteknologien (tv, Internett og mobiltelefoni) er en revolusjon og at den sprenger nasjonalstatens grenser. Kommunikasjonsrevolusjonen endrer fordelingen av makt og avmakt. Det pekes på at myndigheter kan nå raskere og mer effektivt ut, men at det samme også gjelder for opposisjonelle bevegelser. Kompetanse og adgang til den nye teknologien er ujevnt fordelt. Den fattige verden, eldre og ressursfattige er taperne. Ungdom blir vinnerne fordi rask teknologisk endring betyr at innøvd kompetanse er ubrukelig og at alder og erfaring minsker i verdi. Kapitlet peker også på at avmakten hos de marginaliserte viser seg på alle områder i dagliglivet.

Underkapittel 11.2 *Den gamle medieorden* tar opp at mediebildet så sent som på 70-tallet var dominert av partipressen og kringkastningsmonopolet. Avisene var talerør for politiske institusjoner. De var grunnleggende forutsigbare både for politikere og for leserne. Deretter påpekes det at dette er en nær fortid og at vi fortsatt finner rester av den i forestillingen om allmennkringkastning og konsesjonsbetingelser, begrensinger av reklame og pressestøtte. Denne delen avsluttes med utsagnet ”Likevel er medieverden revolusjonert gjennom en kombinasjon av politiske vedtak, teknologisk endring og økonomisk nødvendighet.”.

Underkapittel 11.3 *Fra politiske lenker til kommersielle lenker?* Kapitlet tar opp to parallelle prosesser som har løsrevet mediene fra det politiske liv: 1) at de er uavhengige av de politiske partiene og 2) at det har foregått en profesjonalisering av mediene på egne premisser. Her trekkes journalistikkens profesjonsutdanning frem. Normene styres ikke av politiske institusjoner. Forestilling om maktkritikk har overtatt referatets plass.

Underkapittel 11.4 heter *En ny økonomisk journalistikk* og peker på to forhold:

- 1) Den økonomiske journalistikken har endret karakter og blitt mer omfattende. Fram til 70-tallet var den forbeholdt nisjeaviser og bransjetidsskrifter. Den var

refererende og lite pågående i stilen. Vi har nå fått kritisk næringslivsjournalistikk som bl.a. kom med Kapital, Finansavisen og Dagens Næringsliv. I tillegg har de store dagsavisene egne økonomiredaksjoner.

2) Også den økonomiske journalistikken er personfokusert og leter etter lovbrudd og grådighet. Men også motparten bruker mediene her og lekker fusjonsstrategier etc. som et ledd i sin mediestrategi.

Underkapittel 11.5, som er det siste underkapitlet, heter *Medialisering og journalisme*. Også denne delen begynner med medienes frigjøring fra politikken. Følgende punkter tas opp:

1) Frigjøringen har styrket medienes premiss- og dagsordenmakt slik at politikken vris bort fra det langsiktige og prinsipielle mot det dagsaktuelle.

2) Norsk offentlighet er preget av en journalistisk blanding av seriøsitet og sensasjon. Denne blandingen er ikke like sterk i andre land fordi de ofte har egne blader/aviser for hver av sjangrene. Resultatet er at skillet mellom eliter og folk blir mindre i Norge enn i andre land.

3) Dagens mediesituasjon har også bidratt til en profesjonalisering av kildene. Informasjonsbransjen er blitt stor og ”gjennom personlige kontakter og nettverk skjer det et bytte av informasjon der kilder og medier kjemper om overtaket.”. Det er her den offentlige dagsorden formes i medietilpasset form.

Vi sitter igjen med et overordnet inntrykk av at kapitlet handler om aviser, selv om det ofte er medier generelt som nevnes.

Statens medieforvaltning vurdering av sluttrapporten:

Sluttrapportens problemstillinger og beskrivelse er etter vår mening både hensiktsmessig og i tråd med de sentrale problemstillinger innenfor mediene i dag.

2. Rapport 6: Medier. Makt og demokrati av Tore Slaatta

Dette er et posisjonspapir som mediedelens leder Tore Slaatta gir ut helt i begynnelsen av utredningen. Han innleder med å si: ”Mediene kan på ingen måte sies å ha tapt sin rolle siden den forrige maktutredningen og bør være av sentral betydning for en analyse av samtidens maktforhold.”. Rapporten tar for seg den forrige utredning og ser mediefagets utvikling i forlengelse av den. Han kommenterer maktutredningene i Sverige og Danmark. Tilslutt kommer han med forslag til problemstillinger, metode og empirisk fokus som denne utredningen bør bruke. Han sier at mediefaget denne gangen har en helt annen bredde og erfaring til å kunne ta på seg forskningsoppgaver. Han uttrykker også at det allerede foregår masse forskning på områder MDU trenger kunnskaper om. Og at bredden i faget ansporer til stor satsing på medieforskningen. Han tar opp tre problemområder som har med medier, makt og demokrati å gjøre. Det er:

- 1) Problemstillinger knyttet til økende globalisering og internasjonalisering.
- 2) Maktaspekter knyttet til medienes rolle som offentlighet.
- 3) Økende sammenveving av kultur, politikk og økonomi gjør tverrfaglig og humanistisk forskning viktig.

Statens medieforvaltnings vurdering av rapport 6 og mediedelen for øvrig:

Slaatta har kommet med et forholdsvis klart og oversiktlig drøftingsgrunnlag. De etterfølgende rapporter har i varierende grad fulgt lederens utgangspunkt. Vi mener at MDUs mediedel hadde vært tjent med at de øvrige dokumenter i større grad hadde fulgt opp Slaattas ”innledning”. Enkelte rapporter i mediedelen er meget perifere i forhold til Slaattas rapport og vanskeliggjør å finne ”en rød tråd”. Enkelte konklusjoner er også kjente fra før.

Vi mener imidlertid at mediedelen samlet sett er riktig og fyllestgjørende i forhold til mandatet og er et viktig bidrag til fremtidige drøftinger om medienes rolle i forhold til den maktforskyvningen som er dokumentert.

Vi nevner følgende dokumenter spesielt:

- Rapport 31 Kommersialisering, globalisering og konvergens av Trine Syversen hvor viktige konklusjoner stadfestes, f.eks:

- * Mediereguleringen i de senere årene har gått fra kulturpolitisk reguleringsform til en form for konkurranseregulering
- * Publikums påvirkningsmuligheter har gått fra tradisjonelle statsborgere til å bli mediepublikum. Publikums påvirkningsmuligheter har i noen grad økt.

- ”Den norske medieorden” av Tore Slaatta fremmer en rekke interessante, forholdsvis nye og aktuelle problemstillinger, f.eks:

- * De ulike medieteknologiske plattformene (tv, radio, Internett, aviser) inntar ulike posisjoner innenfor medieordenen (har ikke like stor makt). Det foregår for tiden et forsøk fra representanter for det kulturelle elite på å utvikle sterkere posisjoner i medieordenen (bl.a. Morgenbladet) som går mot det økonomiske fokuset
- * Mediene er i hovedsak forskjøvet til underholdningsmedier
- * Med digitaliserte produksjonsprosesser og Internett er terskelen for å utgi nye medier vesentlig mindre, men posisjoner med makt må man kjempe seg til over tid

- Eli Skogerbø har i rapport 49 redegjort ryddig og godt for omdanning av telesektoren. Rapporten sier klart at konkurranseforholdene er skjeve på grunn av Telenors dominans og at teleprisene samlet har gått opp.

- Boken *Digital makt*, redigert av Slaatta, kommer med flere aktuelle diskusjonstema om makten i det digitale felt. Blant annet utfordrer boken til å drøfte hvorvidt makten skal være hos brukere, innholdsprodusenter eller myndigheter.

Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn. Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres

En hovedkonklusjon fra Makt- og demokratiutredningen er bl.a. at folkestyret er svekket, også det lokalpolitiske. Mer makt er flyttet over til rettslige organer. Tilliten til det politiske system er mindre.

Et helhetsinntrykk av utredningens mediefaglige bidrag, og kanskje særlig på bakgrunn av Slaattas analyser i *Den norske medieorden*, er imidlertid at den negative betydningen av medialisering og journalisme for folkestyrets svekkelse er noe overdrevet. Slaatta understreker for eksempel at den norske medieorden fortsatt fungerer som en mangfoldig offentlighet. Slaattas studie påviser også at det er et viktig demokratisk og kritisk potensiale i fremveksten av den økonomiske journalistikken.

Statens medieforvaltning mener at et svekket folkestyre kan ha uheldige sider. Norge består, mer enn mange andre land, av forholdsvis mange, små lokalsamfunn med sin egen kulturelle karakter og egenart. Dette er verdier som står sterkt. Det samme er ønsket om å styrke norsk språk og kultur.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslo i sin utredning å grunnlovsfeste det offentliges ansvar for å "*lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale*". Likeledes er det satt som mål for mediepolitikken å "*sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre*", jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004).

Mediepolitikken har betydning for å styrke ytringsfriheten, som ett grunnlag og en forutsetning for et levende folkestyre. Likeledes for å bevare ulikheter og særegenheter som et bidrag til et nasjonalt mangfold.

Ytringsfrihet forutsetter at alle grupper i samfunnet har fri tilgang til informasjon ut fra et mangfold av synsvinkler og ulike kilder. Dessuten forutsetter ytringsfrihet tilgang til kanaler som man kan ytre seg gjennom – for å kunne påvirke samfunnsdebatten, gi andre innblikk i sin situasjon osv.

Den beste garantien for å bevare og videreutvikle demokratiet er å sørge for at vi har frie og uavhengige medier. Samtidig må mediene ha rammebetingelser som gjør at de kan tilby et attraktivt innhold og speiler norsk kultur. Tiltak som pressestøtte og eierskapsregulering må vurderes i lys av dette.

Våre erfaringer tilsier at lokalmediene blir en stadig viktigere del av mediebildet. Disse spiller en vesentlig rolle i lokalt demokrati og samfunnsliv som vanskelig kan overtas av andre. Lokalmediene er viktige for at lokalsamfunn skal kunne etablere en egen identitet og for at innbyggerne skal kunne dele denne identiteten. Å bli orientert om de mindre, lokale hendelsene fra dag til dag er et viktig grunnlag for at folk skal kunne føle seg som en del av et samfunn. Mer enn halvparten av landets kommuner har en avis med minst 70 prosent husstandsdekning. Dette betyr i praksis at avisen når ut til nesten alle. Sterke lokale medier er derfor, etter vårt syn, av stor betydning for et godt fremtidig folkestyre.

Samtidig må allmennkringkasterne være bærebjelken i arbeidet med å sikre ytringsfrihet og fri informasjonsflyt som en forutsetning for vårt demokrati og å bevare norsk språk og kultur. Både Ytringsfrihetskommisjonen og Konvergensutvalget har lagt vekt på dette.

Fremveksten av et bredt spekter av kommersielle kringkastingstjenester styrker behovet for å opprettholde allmennkringkastere, slik at noen tar ansvar for de programtyper som de kommersielle aktørene ikke finner det interessant å dekke.

En undersøkelse som Opinion har lagt fram under Mediefestivalen i Bergen i 2003 ”om medievaner og holdninger til medier” bekrefter allmennkringkasternes betydning. En av de sentrale problemstillingene i undersøkelsen var ”Hvem tror du har størst innflytelse når enkelte saker blir viktige i en valgkamp?”.

63% svarte TV, 7% pekte på aviser. Politikere ble fokusert på av 7%, mens 13% ble preget av enkeltstående tilfelle. Kun 2% mente at partiene selv, utenfor mediene, har størst innflytelse på de enkelte sakene.

Allmennkringkasting, og da spesielt NRK, er viktig for et fungerende norsk demokrati. NRK har til nå greid seg godt i konkurransen med kommersielle medieselskap og utenlandsk påvirkning. Gjennom produksjon av vesentlige, allsidige og underholdende program har NRK maktet å skape oppslutning om og tillit til institusjonen som en bærebjelke i norsk kultur- og samfunnsliv. NRK bør også i framtiden ha en spesiell forpliktelse i forhold til bredde, mangfold og norsk kultur- og åndsliv. NRK bør derfor ikke gå inn i en rolle

der de på samme måte som reklamefinansierte kringkastere til enhver tid tvinges til å konkurrere om høyeste lytter- og seertall.

Med hilsen

Tom Thoresen
direktør

Jan Erik Andersen
rådgiver

Med hilsen