

Statsmakt og mediemakt

av

Asle Rolland

Forskningsrapport 5/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer
Senter for Medieøkonomi

Asle Rolland:
Statsmakt og mediemakt

© Asle Rolland
2002

Forskningsrapport 5/2002
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
URL: www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Innhold

SAMMENDRAG	5
ABSTRACT	6
INNLEDNING	7
MEDIEKONSENTRASJON OG MAKTMISBRUK	9
Bakgrunn	9
Problemstilling	9
Et forsvar for "føre var"	10
Bruk og misbruk av mediemakt	12
Politikk som vilje	14
Mål og midler	15
Oppsummering	17
Referanser	17
KONKURRANSELOV OG MEDIEEIERLOV	21
Innledning	21
"I ytringsfrihetens tjeneste"	22
Konkurranseloven og mediene	28
Eierskapsloven	35
Referanser	43
REDAKTØRPLAKATEN - EN ALTERNATIV FORTOLKNING	47
Referanser	64
LOVFESTING AV REDAKTØRENS UAVHENGIGHET	67
Referanser	74

Sammendrag

Rapporten inneholder fire essays om to mediepolitiske tema: Statens tiltak for å begrense eierkonsentrasjon i mediene, og dens bebudede tiltak for å fravriste eierne kontrollen med innholdet i sine egne medier. Tiltakene begrunnes i hensynet til ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mangfoldet i mediene. Rapporten stiller spørsmålstegn ved denne begrunnelsen. Mye kan tyde på at det heller er statens egne interesser den søker å ivareta med sine tiltak.

I "*Mediekonsentrasjon og maktmisbruk*" drøftes betydningen av å velge "føre var" fremfor "etter snar" som metode for å hindre misbruk av mediemakt. Konklusjonen er at det valgte "føre var"-prinsipp for regulering av mediekonsentrasjon ikke skiller mellom bruk og misbruk av makt.

I "*Konkurranselov og medieeierlov*" drøftes nytten og nødvendigheten av å dobbeltkontrollere eierskapet til mediene. Det hevdes at det som kan gjøre eierskapsloven til et hensiktsmessig supplement, er å erstatte den nåværende eierskapsbegrensning, knyttet til andel av avisbransjens totalopplag, med en begrensning på antall avisbedrifter det skal være mulig å eie.

I "*Redaktørplakaten - en alternativ fortolkning*", blir det stilt spørsmålstegn ved forestillingen om at plakaten gir redaktørene all makt, og eierne ingen makt, over innholdet i de medier benytter seg av den.

I "*Lovfesting av redaktørens uavhengighet*" blir det stilt spørsmålstegn ved ønskeværdigheten av å lovfeste et prinsipp som gir redaktøren all makt, og eierne ingen makt, over mediens innhold.

Abstract

The report contains four essays about two issues in current media policy making: The measures undertaken by the state to limit the concentration of media ownership, and its announcement of measures to prevent media owners from controlling the content of their media. The measures are said to protect and increase the freedom of speech, the opportunities for expression and media pluralism in general. The report questions this justification. It seems rather that the state seeks to protect its own interests as source of information, media owner itself, and subject to media surveillance.

In "*Media concentration and the abuse of power*", the impact of acting against potential rather than actual abuse of media power is being discussed. The conclusion is that the chosen method of public intervention, against the potential, does not discriminate between illegitimate abuse and legitimate use of media power.

In "*Competition law and media ownership law*", the value and necessity of double media ownership control is discussed. It is asserted that what could make the media ownership law a valuable supplement to competition law, is to replace the present limitation on ownership, based on share of total newspaper circulation, with limitation of the number of newspaper outlets under the same ownership control.

In "*The ordinance for editors - an alternative interpretation*" the generally accepted opinion that the ordinance gives the editors all power, and the owners no power, over media content, is put under scrutiny.

In "*Fixing editorial independence by law*" the desirability of establishing by law a principle that gives the editors all power, and the owners no power, over media content, is put under scrutiny.

Innledning

Denne rapporten inneholder fire essays om to mediepolitiske tema: Statens tiltak for å begrense eierkonsentrasjon i mediene, og dens bebudede tiltak for å fravriste eierne kontrollen med innholdet i sine egne medier. Disse tiltak begrunnes i hensynet til ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mangfoldet i mediene, som det heter i formålsparagrafen til medieeierskapsloven.

Rapporten stiller spørsmålsteget ved denne begrunnelsen. Er det hensynet til de overordnede prinsipper, til mediens publikum, til velgerne og "samfunnet" staten søker å ivareta med sine tiltak? Eller er den egentlige målsettingen å beskytte statens egne interesser som samfunnets viktigste informatør, medieeier og objekt for mediens overvåkning?

Det er påfallende at staten, i Norge som i andre vesteuropeiske land, først begynte å interessere seg for de ovennevnte prinsipper da den hadde mistet sitt kringkastingsmonopol. Så lenge monopolet besto, hadde staten kontroll med de to overlegent viktigste mediene for nyheter og informasjon, radioen og fjernsynet. At avisene forble private, var ingen trussel mot den statlige informasjonskontroll. Avisene fremsto tvert om som svake og hjelpeløse - til dels også som utdøende. Problemstillingen for staten var om den, som ledd i sitt ekspanderende ansvar for samfunns- og næringsutviklingen, også burde ta det utsatte mediet dagspressen under sine beskyttende vinger. Symptomatisk nok var det avisene som i 1966 tok initiativet til den statlige pressestøtten i - og det var dissens innad i regjeringen Borten før den til slutt falt ned på det standpunkt at også aviser burde tilgodeses ved den statlige omfordeling av samfunnskaken. Pressen omtales gjerne som samfunnets vaktbikkje overfor myndighetene, men som kjent, biter ikke hunden en hånd som gir den mat.

Til bildet hører også at pressen under kringkastingsmonopolet var en partipresse. Den var underlagt de politiske partienes kontroll, og partienes hovedoppgave var å erobre og forsvare makt over staten. Pressens standpunkt til staten var således til enhver tid avhengig av hvorvidt moderpartiet var i posisjon eller opposisjon. Foruten kringkastingsmonopolet - som minimum var nøytralt, og i hvert fall ikke et redskap for opposisjonen - kunne staten således til enhver tid påregne betydelig støtte fra store deler av dagspressen.

Så sprakk kringkastingsmonopolet, og avisene frigjorde seg fra partiene. Et fellesskap mellom aviser og kringkastingsbedrifter begynte å ta form: De var alle uavhengige mediebedrifter, underlagt den samme profesjonelle ideologi.

Sentralt i denne ideologien var en forståelse av mediernes oppgave som å overvåke samfunnets makthavere, synliggjøre den skjulte makt og avsløre maktmisbruk. Og samhold gjør sterk. Ved å gå sammen om denne oppgaven økte mediene sin egen makt, på de øvrige makthaveres bekostning.

Dermed fikk staten angst. Mens den ikke hadde sett noe bekymringsfullt ved å konsentrere makten over de to viktigste massemediene til ett og samme kringkastingsmonopol, fikk den det plutselig travelt med å forhindre maktkonsentrasjon i den private og uavhengige pressen. De nye, statlig konsesjonerte kringkastingselskapene, også de gjerne monopoler i sine markeder, ble pålagt forpliktelser som ville gjør dem mest mulig lik det tidligere kringkastingsmonopolet. De skulle være "allmennkringkasting", med et indre mangfold som ivaretok alles interesser og behov, både de styrendes og folkets behov. Og fordi den ideologisk sammensveisede mediesektoren var blitt en maktfaktor, måtte også den underkastes overvåkning og kontroll. Til å vokte vokterne utpekte staten seg selv. Dermed begynte angsten å slippe taket.

De fire essayene handler om ulike sider ved det å vokte vokterne: Om "føre var" som prinsipp for å hindre mediene å (mis)bruke sin makt, om dobbeltkontroll gjennom konkurranselov og medieeierskapslov, om Redaktørplakatens regulering av forholdet mellom medieeier og redaktør, og om ønskeværdigheten av at staten gjør Redaktørplakaten til et redskap for sine interesser.

Mediekonsentrasjon og maktmisbruk

Bakgrunn

'Mediekonsentrasjon' er et negativt ladet, normativt medieteoretisk begrep. Typisk behandles det under "Normative Theories of Media Performance" i Denis McQuails oversikt over "Mass Communication Theory" (McQuail 1994). McQuail gir også et resymé av begrepets politiske genealogi. Med det tjuende århundres framvekst av en ny, industrialisert "medieorden" oppsto det en trussel mot demokrati og frihet som følge av maktkonsentrasjon i hendene på pressebaronene, særlig i USA og Storbritannia. Fra disse landene spredte tendensen til pressekonsentrasjon seg til en verden stadig mer dominert av "Anglo-American media" (Tunstall 1977). Med deregulering, privatisering og kommersialisering av medietilbudet, har pressebaronen vokst til en "mediemogul" (Tunstall & Palmer 1991). Dette har ikke gjort problemstillingen mindre sentral for teorier om "mediene og demokratiet" (Keane 1991). Det er neppe noen overdrivelse å hevde at eierkonsentrasjon er mediepolitikkenes hovedtema. Kun når staten selv er den store eier, synes andre tema å kunne tiltrekke seg større oppmerksomhet.

For normativ medieteori er mediekonsentrasjon lik *maktkonsentrasjon*. Det teoriene handler om, er fordelingen av makt i et mediesystem, og om utøvelsen av makt for å realisere sine interesser. 'Makt' kan defineres som "evne til å produsere ønskede resultater" (Russell 1938). Evnen til dette er betinget av kontrollen over maktmidler, og denne kontrollen vil henge sammen med graden av autonomi. De ønskede resultater kan være økonomiske eller politiske, herunder også makt over det samfunn som mediesystemet betjener.

Problemstilling

For normativ medieteori er mediekonsentrasjon også et spørsmål om *maktmisbruk*. Ikke nødvendigvis som en realitet, men i hvert fall som en framtidig mulighet. De sentrale norske mediepolitiske dokumentene på området, den innledende utredningen "Mangfold i media" av Eierskapsutvalget (NOU 1995:3), den påfølgende stortingsmeldingen om "Eierforhold i mediesektoren" (nr 18 for 1996-97), og den foreløpige finalen med Odelstingsproposisjon nr. 30 (1996-97) "Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting", peker alle på risikoen for maktmisbruk, selv

om situasjonen i dag ikke er prekær. Tonen ble slått an slik i Eierskapsutvalgets utredning:

”Det er gode tradisjoner i Norge for redaksjonell frihet og pressefrihet, og at eierkonsentrasjon til nå ikke i nevneverdig grad har påvirket redaksjonell frihet, variert medietilbud eller ytringsfriheten i negativ retning. Utvalget konstaterer imidlertid at utviklingen går raskt, og at utenlandske tendenser peker i annen retning. Det er bl. a. derfor nødvendig med tiltak som sikrer at de gode tradisjonene opprettholdes” (NOU 1995:3, s. 94).

Professor Rolf Høyer har i en kritisk artikkel om Eierskapsloven kommentert denne begrunnelsen slik:

”Loven er da også lansert som en såkalt ’føre var’-lov, det vil si at den er vedtatt som en beskyttelse mot uønskede, hypotetiske situasjoner som eventuelt kan tenkes å oppstå i fremtiden. Den er altså ikke sprunget ut fra et aktuelt problem i dagens samfunn” (Høyer 1999:9).

Dette notatet inneholder en drøfting av de to problemstillingene som er antydnet ovenfor. Først drøftes det mediepolitiske valget mellom "føre var" og "etter snar" som tiltak mot mediekonsentrasjon. Deretter drøftes valgets konsekvenser for hvilken maktutøvelse det er som rammes av tiltakene - om de kun rammer maktmisbruk, eller også legitim bruk av mediemakt.

Et forsvar for "føre var"

Et forsvar for "føre var" som reguleringsprinsipp, dvs. for inngrep i den hensikt å forhindre at en uønsket situasjon skal kunne oppstå, er gitt av Jens Cavallin, som i en årrekke har vært en viktig premissleverandør for saksområdet "mediekonsentrasjon" både i svensk og europeisk mediepolitikk (bl.a. gjennom Rådet för mångfald inom massmedierna og Europarådets mediekonsentrasjonskomité). I en artikkel i *International Journal of Communications Law and Policy* i 1998 gikk Cavallin til angrep på den oppfatning at "etter snar" er måten å bekjempe maktmisbruk, at

"only actual and proven *abuse* of positions of power call for media policy measures. This is consonant with the attitude in competition legislation that it is the abuse of a dominant position - not simply having a dominant position - that should be target of such interventions".

Cavallin hevder at

"this view is mistaken - and remarkably difficult to dispel - as it fails to distinguish between power as a *potential* to perform an action, and the exercise, whether laudable or reproachable, of power".

Cavallin er vel kjent med argumentene i favør av makt og markedsdominans som et positivt gode. For eksempel har det vært hevdet at sterke medier, og tilmed et redusert antall medier, kan bidra til å fremme innholdspluralisme i samme medium ("pluralism from within"). Det er også slik at makt ikke nødvendigvis er noe de store medieeierne *tar* - det er også noe publikum *gir* dem ved å velge deres produkter, og produktene velges fordi de gir "excellent value for money". Cavallin er innforstått med argumentet at makt i seg selv ikke nødvendigvis er noe negativt. Dessuten har han merket seg mediemakthavernes egen argumentasjon til fordel for eierkonsentrasjon, som deres tendens til å "emphasise their liberal attitudes and broad perspectives", og til å "downplay the role of ownership in general, arguing that the real power belongs to the content producers (the journalists) or the 'market' (the advertisers)".

Mye av dette kan være sant i sin alminnelighet, sier Cavallin, men når det gjelder spørsmål som demokrati, pluralisme og ytringsfrihet, kan skillet mellom potensielt og reelt maktmisbruk "guide the entire approach to governmental regulations and interventions". Dette skyldes at i demokratisk politikk er "the power *itself* .. at the centre of political life", og et grunnleggende demokratisk premiss er at "different actors in a society should be given equal opportunity to exercise influence". Monopolisering av makt, her under makt til å kontrollere kildene til og spredningen av informasjon og kunnskap i samfunnet, er derfor i strid med det demokratiske prinsippet om likhet og maktfordeling. For demokratiet er dette et problem "of potential and risk, not necessarily a problem of actual abuse".

Dette gjør ikke problemet teoretisk og hypotetisk. Tvert om,

"most discussions on constitutional matters, human rights and other principles for governing society deal with the construction of systems for distribution of power and the opening up of possibilities for individuals and groups to exert influence within society. .. The problem of media concentration is thus more constructively analysed as an issue of risk assessment and risk prevention rather than a problem of finding fault in the specific exercise of power".

Målet kan ikke være

"to identify malevolent media-owners, but rather to develop and implement safeguards to protect the exercise of human right of freedom of expression".

Jens Cavallin er også innforstått med at mange andre forhold enn eierskap kan påvirke hva som til enhver tid blir innholdet i mediene, og at det kan være uhyre vanskelig å isolere og påvise den eksakte virkningen av eierskap. Enda vanskeligere kan det være å dokumentere at utøvelse av mediemakt er *misbruk* av makten. Enhver som vil ytre seg via mediene, må for eksempel akseptere å bli underlagt redaksjonell vurdering, og som Ytringsfrihetskommisjonen retorisk spør i NOU 1999:27 - hva er forskjellen mellom å *redigere* og å *sensurere*?

Etter Cavallins oppfatning er dette imidlertid ikke argumenter for å tillate konsentrasjon av mediemakt. Tvert om, *nettopp* fordi virkningen er vanskelig å påvise, bør det forhindres at den overhodet kan oppstå. Dette gjør vi ved å sikre at mediemakten blir spredt på flest mulig hender.

Bruk og misbruk av mediemakt

Det kan synes som om tilhengerne av "føre var" og "etter snar" har samme målsetting - begge ønsker å forhindre misbruk av mediemakt. Det som skiller, er i så fall valg av virkemidler. Mens tilhengerne av "føre var" vil fjerne muligheten for maktmisbruk ved å iverksette forebyggende tiltak, vil tilhengerne av "etter snar" vente til misbruk har funnet sted, for deretter å straffeforfølge maktmisbrukeren. Medvirkende til valg av virkemidler vil naturligvis være en vurdering av deres effektivitet. Tilhengerne av "føre var" vil her trolig argumentere for at "etter snar", eller sanksjoner i etterhånd, er ineffektivt som forebyggende tiltak. Delinkventer straffes som kjent ikke bare for det gale de har gjort, men også for å avskrekke andre fra å gjøre det samme. For å kunne straffe maktmisbruk må det imidlertid først kunne påvises at misbruket faktisk har funnet sted. Hvis dette ikke er mulig, vil straff som virkemiddel verken kunne ha individual- eller generalpreventiv virkning. Synderne slipper unna, og alle ser det, i hvert fall indirekte, i den forstand at det aldri er noen som blir tatt for forseelsen. Et slikt system vil snarere virke som en oppfordring til maktmisbruk, som vil ha ingen negative men mange positive konsekvenser for maktutøverne.

Tilhengerne av "etter snar" vil på sin side kunne hevde at "føre var" er et *for* effektivt virkemiddel, for det har uønskede bivirkninger. Hvis det er

vanskelig inntil det umulige å skille mellom bruk og misbruk av mediemakt, vil tiltak for å forhindre misbruk, like effektivt kunne forhindre *bruk* av mediemakt, og "power in itself is not considered a bad thing". For tilhengerne av "etter snar" betyr "føre var" at barnet blir slått ut med badevannet.

Dette er imidlertid egnet til å stille spørsmålsteget ved forestillingen om at tilhengerne av "føre var" og "etter snar" har samme målsetting. For tilhengerne av "etter snar" er målsettingen åpenbart å bekjempe *misbruk* av mediemakt. For tilhengerne av "føre var" kan det derimot synes som at målet er å bekjempe *bruk* av mediemakt overhodet. I så fall er ikke virkemiddelet for effektivt og bivirkningen uønsket. Det dreier seg heller ikke om en bivirkning, men om den tilsiktede hovedeffekt av å forhindre mediekonsentrasjon.

Når Cavallin begrunner "føre var" med maktens politiske sentralitet, og hva det betyr for demokratiet at "different actors in a society should be given equal opportunity to exercise influence", tyder dette på at tilhengerne av "føre var" og "etter snar" *ikke* har samme målsetting. For tilhengerne av "føre var" er det et mål i seg selv å forhindre maktkonsentrasjon i mediene, uansett hvordan de som forvalter makten, har til hensikt å bruke den.

Mens tilhengerne av "etter snar" vil se konsentrasjon av medieeierskap som en nødvendig forutsetning for maktmisbruk, vil i så fall tilhengerne av "føre var" se medieeierskap i seg selv som en tilstrekkelig forutsetning for utøvelse av makt per se. Jo større andel av en bransje eller et marked som er under samme eierkontroll, desto mer makt vil vedkommende medieeier ha. *Spredt* eierskap, og tiltak for å hindre mediekonsentrasjon, vil motvirke dette på to måter:

- Det vil redusere risikoen for å bli utsatt for medieeierens maktutøvelse
- Det vil redusere effekten av å bli utsatt for mediemakt når den utøves

Ved spredt eierskap må det forventes at medieeierne vil være mer forsiktige med å bruke makt, for maktutøvelse innebærer en risiko for medieeierne selv. Medieeierne har en egeninteresse av å opprettholde gode relasjoner til aktører som de potensielt kan utøve makt over, dvs. leverandørene i vid forstand (kildene, annonsørene, personer som vil ytre seg), og kundene (lesere, lyttere, seere). Ved spredt eierskap vil det derfor ikke være rasjonelt for medieeierne å bruke makt, for dette vil svekke relasjonene til leverandører og kunder, og gi konkurrentene en sjanse til å overta dem.

Hvis en medieieier likevel tar sjansen på å utøve makt, vil spredt eierskap redusere effekten av å bli utsatt for maktbruk. Leverandører og kunder vil ikke i samme grad være avhengige av maktutøveren, for de har substitutter.

Jens Cavallin knytter fordelingen av mediemakt til de anerkjente prinsipper for maktfordeling i statsforfatningen. Kjente eksempler er Montesquieus skille fra 1748 mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt, og systemet med "checks and balances" i den amerikanske grunnloven. Hensikten med den konstitusjonelle maktfordeling er imidlertid å sette sperrer mot *maktmisbruk*. Makt må stanse makt, sa Montesquieu.

Det forfatningsmessige spørsmålet blir i så fall hvor stor makt mediene skal tillates å ha, og hvem som skal avgjøre dette. Mediesystemet - opprinnelig pressen - omtales gjerne som den fjerde statsmakt. Tiltakene mot mediekonsentrasjon kan oppfattes som at den lovgivende og utøvende statsmakt - i erkjennelse av den dømmende makts manglende evne til å straffe maktmisbruk - går sammen om å fordele den fjerde statsmakt på flest mulig hender, slik at det blir minst mulig makt på hver.

Politikk som vilje

For medieforskningens vedkommende innebærer "føre var" at den forskning som er utført for å finne eventuelle effekter av mediekonsentrasjon, er mediepolitisk uten betydning. Det var således unødvendig bruk av skattebetalernes penger, da Eierskapsutvalget bestilte utredningen "Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for mediens redaksjonelle innhold?" av medieprofessoren Helge Rønning (Rønning 1995). Ei heller bør det affisere mediepolitikere at den internasjonale forskningen, i hvert fall frem til 1997, lot seg oppsummere under tittelen "The Problem of No-Effects of Media Concentration" (Roppen 1997). Tilstrekkelig for politisk handling er at en konsentrasjonstendens blir påvist, jf. eksempelvis Roppen 2000 og Østbye 1997 og 2000 A og B.

Imidlertid er det også grunn til å spørre om politisk handling overhodet krever noen begrunnelse i empirisk dokumentasjon. Politikk er uttrykk for vår vilje, våre forestillinger om hva vil med samfunnet og hvordan vi vil oppnå dette. Vår opplevelse av trygghet og utrygghet, tillit og mistillit er også samfunnsmessige realiteter, og kanskje de viktigste imperativer for politisk handling. Vil vi ikke leve i frykt for at mediekonsentrasjon vil true våre demokratiske rettigheter, behøver vi ikke begrunne tiltak mot dette med annet enn frykten selv. Mangler vi tillit til mediemogulene, behøver vi ikke

vente til de har overbevist oss om at de er tilliten verdig. Vi kan selv fjerne grunnlaget for mistilliten ved å redusere mogulenes makt.

En logisk begrunnelse for skillet mellom politisk handling og empirisk dokumentasjon, ble gitt på 1700-tallet av David Hume i hans "Treatise of Human Nature". Hume spurte der om med hvilken rett vi trekker slutninger fra beskrivelser av hvordan noe *er*, til hvordan det *bør* være. For sin egen del fant han ikke noe grunnlag for å utlede moral fra empiri. Fra dette kan vi slutte at et moralsk standpunkt til hvordan et demokratisk samfunn *bør* være, verken krever eller lar seg begrunne i vår kunnskap om hvordan samfunnet er. Uten å henvise til empiri, kan vi innta det moralske standpunkt at i et demokratisk samfunn *bør* kontrollen med massekommunikasjonen være spredt.

Omvendt kan vi heller ikke slutte fra empiriske beskrivelser av hvordan samfunnet er, til hvordan det *bør* være. Vi kan lete etter negative empiriske effekter av mediekonsentrasjon uten å finne noen, men en slutning om at mediekonsentrasjon derfor *bør* være tillatt, blir ikke mer gyldig av den grunn. Dvs. vi kan godt mene dette, og vi må gjerne søke å overbevise andre ved å peke på fraværet av observerte negative effekter. Det står imidlertid andre fritt om de vil la seg overbevise. Gjør de det ikke, uteblir effekten - det blir ingen overgang fra "er" til "bør".

Mål og midler

Selv om folket ikke behøver å begrunne sin mistillit til pressebaroner og mediemoguler, vil det være en *grunn* til mistilliten, og denne kan være mer eller mindre forankret i de faktiske forhold. Siden folket her hovedsakelig taler gjennom sine politiske representanter, er vi henvist til hva disse mener om saken, og den begrunnelse som går igjen i de politiske dokumenter, er den som er gjengitt i det innledende sitatet fra Eierskapsutvalgets "Media i tida": Det fryktes at mediekonsentrasjon fører til mindre pluralisme og trangere kår for ytringsfriheten. Medieeierskapsloven av 1997 har som formål å fremme ytringsfrihet, reelle ytringsmuligheter og mediemangfold (§ 1).

Det kan derfor være nyttig for beslutningstakerne å vite hva tiltakene vil bety for realiseringen av disse målene, hvilken sammenheng det er mellom mål og midler. Hvis det er mangler ved pluralismen og ytringsfriheten i mediene, og disse har *andre* årsaker enn mediekonsentrasjon, vil tiltak for å spre makten over mediene ikke gjøre noe fra eller til, manglene vil være der fortsatt. Det vil da ikke være sammenheng mellom mål og midler, og

tiltakene vil være ineffektive. Tiltak som ikke treffer sine mål, kan imidlertid treffe andre mål i stedet, og dette reiser spørsmålet om det vil være positivt eller negativt for disse målene å bli truffet av slike vådeskudd.

Problemstillingen er aktuell også hvis det *ikke* er påvisbare mangler ved pluralismen og ytringsfriheten i mediene, men frykt for at mangler kan oppstå hvis mediekonsentrasjonen får fortsette. Det er dette som er Cavallins scenario. Mens det i det førstnevnte tilfellet blir sluttet fra en kjent virkning til en antatt årsak, blir det her sluttet fra en kjent årsak til en antatt virkning.

Ved slutningen fra kjent virkning blir mediekonsentrasjon antatt å være en *nødvendig* betingelse for mangelen - den vil ikke oppstå med mindre mediekonsentrasjon har funnet sted. Ved slutningen fra kjent årsak blir mediekonsentrasjon antatt å være en *tilstrekkelig* betingelse for mangelen - den kan ha andre årsaker også, men det holder med mediekonsentrasjon.

I et tidligere arbeid har jeg drøftet begge disse oppfatninger av sammenheng mellom mediekonsentrasjon og mangler ved mediene, i lys av andre mulige forklaringer på slike mangler, som egenskaper ved konkurransesituasjonen i markedet og ved journalistikkens profesjonalisering (Rolland 2001). Konklusjonen er at mediekonsentrasjon verken synes å være en nødvendig eller en tilstrekkelig betingelse for eventuelle mangler ved pluralismen og ytringsfriheten i mediene. Mediekonsentrasjon er ikke nødvendig for manglene kan være der også om eierskapet til mediene er spredt, og ikke tilstrekkelig fordi mediekonsentrasjon kan finne sted uten at manglene oppstår.

Forhold som kan gjøre mediene lik hverandre selv om mediemakten er spredt, er at de konkurrerer om det samme publikum, og at legger de samme profesjonelle verdier til grunn for virksomheten. Forhold som kan gjøre mediene mangfoldige selv om mediemakten er konsentrert, er at de derved trekker til seg et større publikum - ingen blir støtt bort - og at de har kommersiell egeninteresse av mangfoldet. Argumenter selger, men det gjør motargumentene også.

Slutningen fra kjent årsak er forenlig med en erkjennelse av at kampen ikke nødvendigvis er vunnet fordi om makten over mediene blir spredt. Også andre forhold kan føre til mangler. Det er imidlertid tilstrekkelig at makten i mediesystemet er konsentrert, og dette gjør det naturlig å starte med denne årsaken, som følgelig utgjør den største risiko for at manglene vil oppstå. Spredning av mediemakten vil imidlertid ikke være tilstrekkelig til å hindre andre årsaker til manglene fra å gjøre seg gjeldende. Når konsentrasjon er

forhindret og mediemakten spredt, blir det derfor bli nødvendig å gå løs på de øvrige årsakene i tur og orden.

Mens det er slutningen fra kjent årsak som er Cavallins scenario, er det slutningen fra kjent virkning som begrunner at oppmerksomheten kan konsentreres om mediekonsentrasjon, at det ikke er nødvendig å søke etter andre mulige årsaker til mangler ved mediesystemet. Ved slutningen fra kjent virkning vil problemet med manglende pluralisme og ytringsfrihet i mediesystemet være eliminert straks makten over mediene er spredt. Riktignok kan også andre forhold gjøre seg gjeldende, men disse alene vil ikke være tilstrekkelige til at det oppstår mangler. I tillegg er det nødvendig at mediekonsentrasjon har funnet sted. De øvrige negative forholdene har med andre ord mediekonsentrasjon som sin forutsetning. Straks makten over mediene er spredt, mister også de øvrige forholdene sin negative kraft, og mediesystemet vil være rensert for mangler. Sagt på en annen måte: Nettopp fordi mediekonsentrasjon er en nødvendig forutsetning for manglene, er det tilstrekkelig for å forhindre dem at mediemakten blir spredt.

Oppsummering

"Føre var" som tiltak for å motvirke mediekonsentrasjon rammer både bruk og misbruk av mediemakt. "Power in itself is considered a bad thing". Ifølge demokratiteori er det folkets vilje som kommer til uttrykk gjennom tiltakene, men folket bidrar også til å fremme maktkonsentrasjon ved sine medievalg. Mediene inngår i demokratisk maktfordelingsteori som den fjerde statsmakt, med oppgave å overvåke og avsløre maktmisbruk fra de tre øvrige statsmaktens side. Tiltakene mot mediekonsentrasjon gjennomføres av de lovgivende og utøvende statsmakter. Deres formål er å motvirke maktkonsentrasjon i den fjerde statsmakt. Tiltakene endrer derved den maktfordeling som folket uttrykker ønske om ved sine medievalg. Den fjerde statsmakt svekkes, og de tre øvrige statsmakter øker sin makt.

Referanser

Cavallin, Jens (1998): *European Policies and Regulations on Media Concentration*. International Journal of Communications Law and Policy, Web-Doc 3-1-1998.

Hume, David (1711-1776) (repr. 1911): *A Treatise of Human Nature*. London og New York: Everyman's Library. Jf. En avhandling om den menneskelige nature (1993). Oslo: Pax.

- Høyer, Rolf (1999): "Eierskapsloven – en kostbar papirtiger". *Norsk medietidsskrift* nr 2.
- Keane, John (1991): *The Media and Democracy*. Oxford: Polity Press.
- McQuail, Denis (1994): *Mass Communication Theory. An Introduction*. Third edition. London, Thousand Oaks, New Dehli: SAGE Publications.
- Montesquieu, Charles de Secondat, baron de (1689-1755) (1748): *De l'Esprit des Lois*. På d. Lovenes ånd (1998), Kbh: Gad.
- NOU 1995: 3 *Mangfold i media*.
- NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted".
- Ot. prop. nr. 30 (1996-1997) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*.
- Rolland, Asle (2001): *Marked, profesjon, konsentrasjon. En drøfting av synspunkter på mediemangfold og -politikk*. Senter for Medieøkonomi. Discussion Paper 2001/02. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- St. meld. nr. 18 (1996-1997) *Eierforhold i mediesektoren*.
- Roppen, Johann (1997): "The Problem of No-Effects of Media Concentration". I Ulla Carlsson (red): *The XIII Nordic Conference on Mass Communication Research, Nordicom Review* vol 19 no. 1, special issue.
- Roppen, Johann (2000): 'Medieeigarskap'. I Nina Bjørnstad (red): *MedieNorge 1999*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Russell, Bertrand (1938): *Power*. London: Unwin Books.
- Rønning, Helge (1995): "Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for mediens innhold?" Undervedlegg VII i *NOU 1995:3*.
- St. meld. nr. 18 (1996-1997) *Eierforhold i mediesektoren*.
- Tunstall, Jeremy (1977): *The Media are American. Anglo-American media in the world*. London: Constable.

Tunstall, Jeremy & Michael Palmer (red) (1991) *Media Moguls*. London: Routledge.

Østbye, Helge (1997): 'Norwegian media in the 1990s. Internationalization, Concentration, and Commercialization'. I Ulla Carlsson og Eva Harrie (red): *Media Trends 1997 in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*. Nordi Media Trends 3. Göteborg: Nordicom.

Østbye, Helge (2000 A): *Hvem eier norske massemedier? Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 25*.
<http://www.sv.uio.no/mutr/rapp1999/Rapport25.html>

Østbye, Helge (2000 B): *Om eierforhold i norske media*. Rapport nr 46. Bergen: Institutt for medievitenskap.

Konkurranselov og medieeierlov

Innledning

Det norske mediesystemet er tilnærmet fullstendig monopolisert. Unntakene som bekrefter regelen om geografiske markedsmonopol, er det nasjonale markedet, hovedstadsområdet, og noen få, hovedsakelig større markeder, som Bergen og nord-Jæren (Rolland 2002). Særlig gjelder monopoliseringen de såkalt "meningsbærende mediene", dagspresse og kringkasting. Likevel - eller kanskje nettopp derfor - er den statlige innsatsen for å skape konkurranse i markedet, større overfor mediesystemet enn på andre områder. "De meningsbærende mediene" er underlagt både Lov 1993-06-11 nr 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven), og Lov 1997-06-13 nr 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven), foruten de sektorspesifikke reguleringer som kommer til uttrykk i teleloven og kringkastingsloven. Det er også verd å merke seg at statens interesse for konkurransen i den private mediesektoren, ikke tok av før statens egne medie- og kommunikasjonsmonopol, omfattende kringkasting og teletjenester, var avviklet. Den statlige pressestøtten er riktignok av eldre dato, men den var det pressen som tok initiativet til og drev gjennom (Jf. Wale 1972, Sletten 1979, NOU 1982:30 kap 12).

Kulturdepartementet synes hele tiden å ha vært i tvil om hensiktsmessigheten av sine egne tiltak for å fremme mediekonkurransen. Først ønsket man åpenbart å styrke medieeierskapsloven, som trådte i kraft 1.1.99. I et høringsnotat av 21.8.98 foreslo departementet at den regulering av eierskap som finner sted på grunnlag av kringkastingsloven, burde overføres til eierskapslovens domene. Kanskje fordi det ikke ble noe av dette, synes departementet etter hvert å ha nærmet seg den motsatte konklusjon, at det kanskje er medieeierskapsloven som ikke har noen berettigelse. Tvilen kommer til uttrykk i stortingsmelding nr. 57 (2000-2001) *I yringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*. Departementet foreslår der at det nå bør foretas en evaluering av eierskapsloven - har den virket etter hensikten. Utgangspunktet for denne evalueringen er riktignok fortsatt et ønske om å utvide lovens virksomhetsområde - til nye elektroniske medier, til samarbeidsavtaler i tillegg til eierskap. Samtidig tas det imidlertid til orde for å sette i gang et arbeid med sikte på å slå sammen de to lovers tilsynsorganer, Eierskapstilsynet og Konkurransetilsynet. En slik fusjon vil i praksis bety at Konkurransetilsynet sluker sin regulatoriske konkurrent - og enhver konkurranse om å regulere medieeierskap, vil være opphevet til fordel for monopolet.

Dette arbeidet er et uoppfordret bidrag til den departementale evaluering. Først rekapituleres departementets egne synspunkter og motforestillinger, slik de kommer til uttrykk i mediemeldingen. I den forbindelse vil jeg også ta for meg to vurderinger som departementet har kunnet forholde seg til: Utredningen til regjeringens konvergensutvalg, som vurderte konsekvensene av "sammensmelting av tele-, data og mediesektorene" (NOU 1999:26), og Rolf Høyers kritiske analyse av eierskapsloven (Høyer 1999). Deretter følger en vurdering av hva konkurranseloven synes å kunne bidra med for mediens vedkommende, og endelig blir det vurdert om eierskapsloven har noe å tilføye ut over dette.

"I ytringsfrihetens tjeneste"

Drøftingen av eierskapsloven i regjeringen Stoltenbergs mediemelding tar utgangspunkt i lovens formål - "å fremme ytringsfrihet, ytringsmuligheter og mediemangfold". Loven gir Eierskapstilsynet fullmakt til å gripe inn overfor erverv dersom en aktør har eller får en "betydelig eierstilling" og dette er i strid med lovens formål.

"Loven skal forhindre eierkonsentrasjon som kan medføre en fare for mangfoldet .. og baserer seg således først og fremst på et føre var-prinsipp. Den skal sikre at mediebrukere har en faktisk tilgang på alternative informasjonskilder og -kanaler".

Når det gjelder aviser, kan Eierskapstilsynet ifølge lovens paragraf 9 gripe inn allerede når en erverver har eller får en samlet andel av nasjonalt dagspresseopplag på 20%. Lovens forarbeider skisserer imidlertid en grense på 33%, og det er åpenbart denne som har fått gjennomslag.

Lokalt og regionalt er lovens formål å sikre at ikke én aktør skal "kunne kontrollere de fleste eller alle mediene innenfor et bestemt geografisk område", da dette vil være til hinder for "ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mediemangfoldet". Loven hjemler imidlertid kun inngrep mot erverv, og kun mot erverv med andre formål enn å sikre et foretaks overlevelse.

Mediemeldingen går deretter inn på praktiseringen av loven. I 1999 vurderte Eierskapstilsynet ti saker og foretok inngrep i tre av disse. Året etter ble det fattet ingen vedtak på grunnlag av loven, men i 2001 ble det fattet vedtak i fire saker før meldingen ble skrevet i september, og ytterligere to saker var til vurdering. Samtlige vedtak fattet i 1999 førte til konflikt. En synes å ha

blitt avgjort i tilsynets favør av Klagenemnda for eierskap i media, mens de to øvrige havnet i retten.

Kulturdepartementet konstaterer videre at

"slik loven til nå er blitt praktisert, har fokus i overveiende grad ligget på middels eller større lokalaviser. Denne praksisen har til dels blitt kritisert lokalt; både hos myndigheter, næringsliv og i bransjen. Departementet ser at det kan være grunnlag for denne kritikken, og legger vekt på at dette kan være egnet til å svekke medieeierskapslovens legitimitet",

sier det i meldingen, og bidrar således selv til å svekke lovens legitimitet.

Departementet konstaterer også at det så langt er

"ingen erfaring som tilsier at konsentrert lokalt eierskap har hatt eller vil få vesentlig negativ betydning for ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud".

Det er ikke godt å si hva departementet legger til grunn for denne påstanden. Har det f.eks. undersøkt om det er blitt lettere, vanskeligere, eller er uendret vanskelig å få ytringer på trykk?

Departementet påpeker videre at "inngrep etter medieeierskapsloven er et sterkt negativt virkemiddel som å være basert på en sterk samfunnsmessig begrunnelse", og at "regulering av eierskap i lokale mediemarkeder må ses i sammenheng med andre mediepolitiske virkemidler", som pressestøtten og lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet. Departementet ønsker å hindre at loven blir brukt til å hindre erverv som er uten betydning for lovens formål, for

"regjeringens klare intensjon er: Eierskapsloven skal ikke forhindre mediebedrifter med behov for nye kapital og nye eiere å få dette. Bare unntaksvis er det akseptabelt at tilsynet griper inn".

På denne bakgrunn er det ikke til å undres at Kulturdepartementet nå ønsker å eksportere Eierskapstilsynet til Konkurransetilsynet. Det spørs imidlertid om Konkurransetilsynet har bruk for en tannløs tiger.

Kulturdepartementet ønsker også å utrede hvordan det skal unngå at loven blir brukt til å behandle uvesentligheter, og påpeker at dette må være et

sentralt tema i den bebudede evaluering av loven. Blant de mulige løsninger som ønskes utredet, er

"lovfesting av en nedre grense for hvor små erverv det kan gripes inn overfor. Alternativt kan lovens virkeområde avgrenses til kun å ramme eierskapskonsentrasjon på nasjonalt, og ev. regionalt nivå".

Når det gjelder regulering av eierskap på nasjonalt nivå, åpnet departementet for en "drøfting" av å heve grensen til "f.eks. 49% av markedet". Departementet føler seg her åpenbart stilt overfor et dilemma, idet både økt eierkonsentrasjon og redusert interesse blant de store mediekonsernene for å investere i Norge, blir ansett for potensielle trusler mot ytringsfriheten og mediemangfoldet. Departementet hadde merket seg at eierskapsloven ble "kritisert for å være til hinder for at norske eiere investerer i medier i Norge og at den åpner opp for utenlandsk eierskap av norske medier". Det trodde imidlertid ikke at utenlandsk eierskap med nødvendighet "vil gjøre det vanskelig å opprettholde medier basert på norsk språk og kultur", og skulle dette vise seg å være feil, kan Eierskapstilsynet "gripe inn overfor både norske og utenlandske aktører som foretar oppkjøp i Norge". Omvendt trodde departementet heller ikke at loven "påvirker de norske konsernens strategier om å investere i utlandet".

For øvrig tok departementet sikte på å utvide lovens virkeområde til også å gjelde elektroniske medier tilgjengelige over f.eks. Internett. Dette var i tråd med anbefaling fra Konvergensutvalget.

Medieeierskapsloven er avgrenset mot vertikal integrasjon, der kontroll med flaskehalsene er en "særlig problemstilling" ved elektronisk kommunikasjon som Internett, ble det i forarbeidene til loven forutsatt at dette skulle håndteres av Konkurransetilsynet. Konvergensutvalget hadde imidlertid uttalt at konkurranseloven har sine begrensninger som kulturpolitisk virkemiddel, og dette hengte kulturdepartementet seg på. Det tok derfor til orde for en "gjennomgang av de spesifikke problemstillingene som reises av konvergensutviklingen og konsentrasjon vertikalt av eierposisjoner", og mente det burde vurderes en utvidelse av lovens virkeområde "til også å omfatte vertikal integrasjon".

Ytterligere en begrensning ved loven er at den kun gjelder erverv av eierandeler, ikke samarbeidsavtaler. Konkurranseloven, derimot, hjemler inngrep mot samarbeid. Det er imidlertid ikke vurdert hvor godt loven dekker eierskapslovens formål. Departementet mente derfor at "gode grunner" taler for en utvidelse av eierskapsloven til også å gjelde samarbeidsavtaler, og vil analysere behovet for dette.

Blant de arbeider Kulturdepartementet kunne støtte seg til under utarbeidelsen av mediemeldingen, var Konvergensutvalgets utredning. Utvalget, som ble oppnevnt i 1998, hadde som mandat å utrede

"hvilke utfordringer konvergeringen av teknologier og infrastrukturer reiser i forhold til gjeldende kringkastings- og telelovgivning, herunder definisjonen av kringkasting, og hvordan myndighetenes politikk for å regulere elektroniske informasjonstjenester bør utformes" (NOU 1999:26, s. 18).

Utvalget hadde frist til 1. april 1999. Det avga innstilling i juni, men selv dette var for kort etter at eierskapsloven trådte i kraft (et halvt år), til at det forelå erfaringer man kunne ta hensyn til. Likevel ga utvalget sin tilslutning til det påbegynte departementale arbeid med å samle all regulering av medieeierskap i eierskapsloven, og det foreslå at lovens virkeområde burde utvides til å omfatte "elektroniske medier", dvs. andre elektroniske medier enn kringkasting, som jo inngikk i dens sentrale virkeområde.

Det ligger imidlertid i sakens natur at konvergensutvalget var mer opptatt av konkurranseloven av 1993, samt konkurransereglene i EØS-avtalen. Konkurranselovens formål, å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse, er riktignok både medie- og teknologinøytralt, slik at fenomenet konvergens ikke gjør det nødvendig å endre den. Nettopp derfor var imidlertid utvalget av den oppfatning at konkurranseloven bør spille en stadig mer sentral rolle, i takt med at den sektorspesifikke lovgivningen blir skjøvet i bakgrunnen. Dette gjelder vel å merke med mindre spesielle "kulturpolitiske eller andre samfunnsmessige hensyn" skulle tilsi noe annet, og denne formuleringen haket naturligvis Kulturdepartementet seg fast i. For dette departementet var det viktig å få aksept for at konkurranselovens nøytrale utforming både er dens styrke og dens svakhet.

Konvergensutvalget konstaterte at konkurranselovens "saklige virkeområde er ervervsvirksomhet av enhver art. Dette innebærer at konkurranseloven kommer til full anvendelse for informasjons- og kommunikasjonstjenester", deriblant selvfølgelig også den dagspresse og kringkasting, som er medieeierskapslovens særlige virkeområde. Det fremgår videre av forarbeidene til konkurranseloven at med mindre noe annet er bestemt, skal fullmaktene i denne loven og i lover som eierskapsloven, være sidestilte. Dette medførte et kompetanseproblem mellom konkurranseloven og teleloven, som begge har til formål å fremme effektiv ressursutnyttelse gjennom konkurranse, og følgelig mellom de respektive tilsynsorganer, Post- og teletilsynet og

Konkurransetilsynet. "Konkurransen" mellom de to lover og tilsyn er imidlertid senere regulert i et sett retningslinjer utarbeidet i fellesskap av de overordnede departementer, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Konkurranselovens materielle bestemmelser kan deles inn i bestemmelser om forbud og inngrep. Forbudene omfatter ulike former for markedsatferd som vanligvis virker konkurransebegrensende, spesielt avtaler om prissamarbeid, anbudssamarbeid og markedsdeling. Forbudene gjelder samarbeid om salg - ikke om innkjøp. Inngrepsbestemmelsene gir Konkurransetilsynet ganske vide fullmakter til å gripe inn mot handlinger som har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen.

I motsetning til eierskapsloven hadde konkurranseloven allerede vært virksom i noen år da Konvergensutvalget gjennomførte sin utredning. Derfor var det allerede etablert en praksis som kunne gjøres til gjenstand for vurdering. Utvalget kunne her registrere at Konkurransetilsynet hadde engasjert seg i et bredt spekter av saker - TV2s kjøp av aksjer i TVNorge, avtalen mellom TV2 og Canal Digital Norge om eksklusiv distribusjon av TV2 over satellitt, samarbeidet mellom Schibsted og Telenor om Internet (Scandinavian Online eller SOL), og saker der Telenor mobil var den dominerende aktør. For øvrig hadde utvalget merket seg at påpekning av de konkurransemessige virkninger av offentlige tiltak var et prioritert satsingsfelt for Konkurransetilsynet, og at dette førte til fokusering på markeder som var under deregulering, som tele- og kraftmarkedene.

Det fremgår av mediemeldingen at Kulturdepartementet også har gjort seg godt kjent med det som har fremkommet av kritikk mot eierskapsloven. Et sentralt dokument er Rolf Høyers analyse av loven i Norsk medietidsskrift - under tittelen "en kostbar papirtiger" (Høyer 1999). Departementet viser ikke direkte til den, men mye av den kritikk som drøftes i meldingen, kan føres tilbake til synspunkter fremførte i denne artikkelen.

Høyers problemstilling synes å korrespondere med Konkurransetilsynets satsingsfelt "de konkurransemessige virkninger av offentlige tiltak". Eierskapsloven har et "aktverdig" formål, å fremme ytringsfrihet og mangfold i mediene, men det er "svært så tvilsom, og til dels manglende, sammenheng mellom mål og midler", og den har utilsiktede, negative konsekvenser.

Innledningsvis slår Høyer fast at regulering av konsentrasjon i næringslivet som hovedregel faller inn under konkurranseloven. På enkelte områder er det imidlertid innført særskilte restriksjoner på eierskap. Primærnæringene er det

tradisjonelle paradeeksemplet på dette, og nå har det samme skjedd i medienæringen. Høyser bemerker at eierskapsloven kun gjelder konsentrasjon i form av eierskap, ikke som samarbeidsavtaler, og at den kun gjelder aviser og kringkasting, ikke andre medietyper der det kan være enda større konsentrasjon, i enhver form.

Høyser påpeker at loven utvilsomt kan være et effektivt middel til å hindre aktører fra å erverve eierandeler ut over de maksimalverdier som er angitte i loven, dvs. 20% av totalopplaget som i lovteksten eller 33% som i forarbeidene. Hvorvidt dette er et effektivt middel til å nå målet om ytringsfrihet og pluralisme, er imidlertid et helt annet spørsmål. At en regulering er ineffektiv, behøver likevel ikke være noe problem. Verre er det om aktørens tilpasning til den fører til samfunnsmessig ineffektivitet, og særlig ille er det hvis reguleringen gjør det enda vanskeligere å realisere det overordnede formålet med den.

At aktørens tilpasning til reguleringer fører til samfunnsøkonomisk tap, er et fenomen som vies økende oppmerksomhet i regulatorisk teori og praksis. Reguleringer som maksimal andel av avisopplaget tvinger aktørene til å foreta disposisjoner som er mindre optimale enn om det ikke forelå reguleringer. Det foreligger heller ingen logisk begrunnelse for at grensene er satt som de er, og de er åpenbart fastsatt uten tanke på de kostnader som alternative grenser kan innebære, sier Høyser. Loven har også en åpenbart konkurransevridende effekt, idet den åpner for videre vekst for mediekonsern som ennå har et stykke igjen til maksimalverdien, og blokkerer veksten for konsern som allerede er der. Mens Orkla og A-pressen kan fortsette med å kjøpe seg opp i den norske avisbransjen, tvinges Schibsted til å søke nye jaktmarker i utlandet. Så ensidig er lovens effekt, at den langt på vei kan betegnes som *Lex Schibsted*.

Høyser påpeker videre at det alltid har vært et "viktig og relativt omforent politisk ønskemål å sikre norsk kontrollerende eierskap i næringslivet generelt og spesielt i mediene". Dagens eierskapsbegrensninger gir imidlertid verken prinsipielt eller praktisk noen beskyttelse mot utlendingers oppkjøp.

"En implisitt konsekvens av den rådende politikken er at for å bremse fremveksten av tre sterke norske mediekonsern, er det skapt muligheter for full utenlandsk dominans av de riksdekkende, kommersielle norske kringkastingskanalene. Eller som en spissformulering: Det synes som om lovgiveren mener at det er å foretrekke at mediene domineres av noen få utenlandske multinasjonale storselskaper, enn av et par-tre større norske aktører" (s. 14).

Artikkelen inneholder videre en analyse av eierskapslovens sannsynlige konsekvenser for mediekonsentrasjon innenfor kringkasting og presse. For kringkastingsens vedkommende er den mest åpenbare konsekvensen at loven hindrer Schibsted og TV2 fra å engasjere seg i nyetableringer, hvilket vil gjøre det billigere og lettere for Orkla å komme inn som en vesentlig aktør, om konsernet så ønsker. For pressens vedkommende vil lovens og Eierskapstilsynets viktigste funksjon på riksnivå være å passe på at Schibsted legger sin ekspansjon til utlandet. "Dette burde være en overkommelig forvaltningsoppgave", er Høyers kommentar. Lokalt og regionalt vil hovedproblemstillingen for tilsynet være å vurdere om oppkjøp skal tillates - eller om objektet for oppkjøpet i stedet skal tillates å gå konkurs.

Rolf Høyer avslutter sin analyse med å påpeke at eierskapskonsentrasjon er et farlig mediepolitisk begrep. Det er farlig fordi

"interessen for dette verdiladede begrepet tar på en besnærende måte oppmerksomheten bort fra de viktige fenomenene, og avleder politiske handlinger i retning av symboler og utvendigheter" (s. 19).

Et sentralt ankepunkt mot loven hos Høyer er den rigide regelen om maksimalverdier for andel av det nasjonale totalopplag. Kulturdepartementet har åpenbart merket seg dette, og søker å ta brodden av kritikken dels ved å åpne for større skjønn, dels ved å stille strenge krav til inngrep, og dels ved å antyde en økning av maksimalverdien til 49%. Et annet sentralt ankepunkt hos Høyer, er at loven åpner for økt utenlandsk eierskap i mediene. Denne kritikken møter som nevnt departementet ved å hevde at det ikke er så farlig med utenlandsk eierskap likevel.

Konkurranseloven og mediene

Jeg har i essayet "Mediekonsentrasjon og maktmisbruk" i denne samlingen kommentert Jens Cavallins forsvar for "føre var" for å hindre maktmisbruk som følge av mediekonsentrasjon (Cavallin 1998). En hovedbegrunnelse hos Cavallin er at maktmisbruk vanskelig lar seg påvise, men fordi det likevel kan finne sted, må vi eliminere årsaken, hindre mediekonsentrasjon.

Ut fra den markedsøkonomiske tenkning som ligger til grunn for konkurranseloven, må det derimot være nokså klart hva som er maktmisbruk som følge av mediekonsentrasjon. Det er å yte mindre for høyere priser enn

hva som ville vært mulig med (hardere) konkurranse. La oss se på dette med utgangspunkt i Konkurransetilsynets retningslinjer av 1996 for inngrep mot bedriftserverv (Konkurransetilsynet 1996). Retningslinjene inneholder en forklaring på hva tilsynet forstår med begrepet 'markedsrett', samt en redegjørelse for maktens to uttrykksformer, den ensidige og den kollektive markedsrett.

Redegjørelsen for begrepet 'markedsrett' tar utgangspunkt i det primære vilkåret for inngrep fra Konkurransetilsynets side. Vilkåret er at et bedriftserverv fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen. Med begrenset konkurranse har én eller flere bedrifter mulighet til å handle i strid med forbrukernes interesser uten dermed å bli påført store tap av markedsandeler. Når markedsretten er fullkomment distribuert, vil prisene avspeile kostnadene ved den mest effektive organisering av produksjonen. Når makten *ikke* er fullkomment distribuert, vil bedrifter med markedsrett ta i betraktning til at økt produksjon og leveranse til markedet kan føre til lavere priser. Bedriftsøkonomisk kan det da lønne seg mer å ta høy pris for et begrenset tilbud, enn å selge større kvanta til lavere pris. Samfunnsøkonomisk oppstår det imidlertid et effektivitetstap, det såkalte "dødvektstapet", fordi samfunnet går glipp av produksjon som ville vært lønnsom også med lavere priser. Effektivitetstapet ved for høye priser forsterkes hvis fraværet av konkurranse medfører at bedriftene mangler motivasjon til å innovere og/eller redusere produksjonskostnadene.

En bedrift må sies å ha "vesentlig markedsrett" når den med lønnsomhet kan opprettholde priser som er betydelig høyere enn lavest mulige marginalkostnader for produksjon av gitte kvanta, sier Konkurransetilsynet.

Jens Cavallin hevder i sin artikkel at det bare er "actual and proven *abuse of positions of power*" som er "target of such interventions" når de er hjemlet av "competition legislation". Også konkurranseloven må imidlertid sies å være en "føre var"-lov. Den tar sikte på å forhindre den *mulighet* at bedrifter handler i strid med forbrukernes interesser, den *mulighet* at de påfører samfunnet et effektivitetstap. Implisitt eksisterer følgelig den mulighet at dette *ikke* skjer, selv om det skulle være lønnsomt og dermed rasjonelt for bedriften å la det skje. Det synes heller ikke å eksistere andre kriterier å bedømme bedriftens innsats ut fra, enn antakelsen om at innsatsen ville vært større - og prisene lavere - om bedriften møtte (hardere) konkurranse.

Med 'ensidig markedsrett' mener Konkurransetilsynet at bedriften kan utøve markedsrett uten at dette krever en samordning med konkurrentene. Et monopol som heller ikke er etableringstruet – hva det fort kan bli hvis mengden lesestoff krymper – vil ha ensidig markedsrett. Det samme kan

markedsdominerende bedrifter uten monopol ha, for det er en sammenheng mellom markedsandel og motivasjonen for prisøkning. Dette skyldes at gevinsten ved prisøkning er større enn det tap bedriften vil bli påført som følge av redusert salgsvolum. Hvor stor gevinsten ved prisøkning blir, avhenger imidlertid av i hvilken grad konkurrentene svarer med å øke sitt utbud. Svarer konkurrentene aggressivt med å oversvømme markedet, vil prisøkningen ikke oppveie tapet ved det reduserte salgsvolum, dvs den vil ikke være lønnsom.

For at konkurrentene skal kunne redusere den ensidige markedsmakten til en markedsleder, må de imidlertid ha ledig kapasitet til på kort sikt å øke kvantumet, uten at de marginale produksjonskostnadene samtidig øker betydelig. Er denne forutsetningen ikke til stede, vil det være mulig for markedslederen å utøve markedsrett i form av prislederskap. Videre må konkurrentenes produksjonskostnader – herunder også transportkostnadene - ikke være vesentlig større enn den markedsdominerende bedriftens kostnader. Endelig må konkurrentenes produkter være tilstrekkelig gode substitutter for produktene fra markedslederen. Dermed vil prisøkningen fra markedslederens side framstå som et unødvendig onde – og etterspørselen etter konkurrentenes produkter vil kunne øke tilsvarende.

Med 'kollektiv markedsrett' forstår Konkurransetilsynet den rett bedrifter kan oppnå ved samordnet opptreden i et marked med få konkurrenter. Samordningen kan ta form av samforstand og samarbeid. Ved *samforstand* vil bedriftene hver for seg innse at konkurranse ikke lønner seg, og koordinere sin atferd som følge av denne erkjennelsen uten at det foreligger noen avtale om dette. Ved *samarbeid* vil bedriftene gjøre en form for avtale om priser, produksjonskvanta, markedsdeling og lignende.

Av de to formene for samordning er det kun samarbeid rammes av konkurranselovreguleringen. Det er ikke forbudt å komme fram til felles forståelse av hva som er rasjonelt, men det er ikke tillatt å hjelpe hverandre til dette. Mye av Konkurransetilsynets arbeid går derfor ut på å undersøke om tilfeller av samordnet opptreden skyldes samforstand eller samarbeid.

Konkurranseloven beskjeftiger seg ikke direkte med de forhold som utgjør eierskapslovens formålsparagraf, dvs. ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og mediemangfoldet. Derfor hevdet Konvergensutvalget at den har "begrenset relevans som regulatorisk virkemiddel" og at den "ikke kan brukes til å fremme kulturpolitiske eller andre samfunnsmessige hensyn spesielt" - formuleringer som Kulturdepartementet begjærlig grep fatt i, og skrev inn i mediemeldingen. Det synes også åpenbart at loven ikke bare er medie- og teknologinøytral, som Konvergensutvalget hevdet - den er også

produktneøytral, idet det er irrelevant for loven hvilke varer og tjenester bedriftene tilbyr markedet. Ytringsfrihetens vilkår drøftes imidlertid gjerne ut fra en analogi til det kommersielle markedet - "meningenes frie marked". En lignende tankegang gjør seg gjeldende innenfor demokratiteori.

I den utstrekning den økonomiske begrunnelsen for forbud og inngrep etter konkurranseloven er gyldig for bedrifter generelt, må den antas å være gyldig også for mediebedrifter. Dvs. også for mediebedrifter med markeds-makt vil det være mer lønnsomt å høy pris for et begrenset tilbud, enn å selge større kvanta til lavere pris. Som for andre bedrifter forsterkes effektivitetstapet ved for høye priser hvis fraværet av konkurranse fratar mediebedriftene motivasjon til å fornye seg, eller til å redusere sine produksjonskostnader.

Dette økonomiske resonnementet synes imidlertid også å ha direkte relevans for mediemangfoldet i kvantitativ forstand - mengden informasjon som tilbys markedet. Mediebedrifter uten konkurranse vil foretrekke å levere lite til høy pris. Omvendt vil innføring av konkurranse bidra til å senke prisene og øke informasjonsmengden. Til den kvantitative økningen vil imidlertid også høre en kvalitativ økning, hvilket kanskje er nærmere hva vi forstår med økt mediemangfold. Dette gjelder ikke bare kvaliteten på det enkelte produkt, som vil bli mer likt publikums oppfatninger av kvalitet når publikum får produkter å velge mellom og valget får konsekvenser for tilbyderne. Det vil også være en konkurransestrategi - eller en strategi for monopolistisk konkurranse - å tilby differensierte produkter, annen informasjon i stedet for bedre og/eller billigere utgaver av den (type) informasjon som allerede foreligger. Dermed fører konkurransen til økt mediemangfold både i kvantitativ og kvalitativ forstand.

Det følger imidlertid av dette resonnementet at også "ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter" øker med konkurranse. Den som vil ytre seg, vil da ha minst én sjanse til når avslaget fra førstevalget kommer med påskriften "trykkefrihet er ikke trykkeplikt". Maktaspektet ved dette er at konkurranse reduserer hver enkelt mediebedrifts kontroll med andres ytringsfrihet. Dette er en politisk problemstilling, og den forutsetter at mediebedriftene har politisk motiv for og ønske om å hindre ytringer. Resonnementet er dekkende både for en snever og en vid definisjon av begrepet 'politikk'.

Det økonomiske resonnementet, derimot, gir konkurrerende mediebedrifter et motiv for å *fremme* ytringsfriheten, som jo danner grunnlaget for et kvalitativt aspekt ved den informasjon de tilbyr. *Uten* konkurranse vil mediebedriftene ha et motiv for å begrense antall ytringer - redusere mengden informasjon - for deretter å selge til høyest mulig pris det fåtall

ytringer som slipper gjennom sensuren. *Med* konkurranse vil det derimot være rasjonelt for mediebedriftene å øke og differensiere mengden ytringer - tilby mer informasjon til lavere pris - dvs. det vil være rasjonelt å øke ytringsfriheten.

Den økonomiske rasjonalitet som ligger til grunn for konkurranseloven, synes således å være av positiv betydning for eierskapslovens formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og mediemangfoldet både i kvantitativ og kvalitativ forstand. Derfor er det vanskelig å se at "konkurranseloven ikke kan brukes til å fremme kulturpolitiske og andre samfunnsmessige hensyn" enn effektiv bruk av samfunnets (økonomiske) ressurser, slik Konvergensutvalget og Kulturdepartementet hevder.

Slik konkurransesituasjonen er i de ulike norske mediemarkeder (jf. Rolland 2002), skulle dette tilsi at eierskapslovens formål blir tilstrekkelig ivaretatt på nasjonalt nivå, i hovedstadsregionen og noen få storbymarkeder til. I de lokale og regionale markedene derimot (i den utstrekning det overhodet finnes regionale mediemarkeder), er situasjonen derimot katastrofal. Disse markeder domineres fullstendig av avis- og radiomonopol som utøver det Konkurransetilsynet kaller "ensidig markedsrett". Flertallet av de lokale monopolbedriftene har selvstendige eiere, et mindretall tilhører helt eller delvis ett av tre store mediekonsern. Eierformen er neppe uten betydning, men den må antas å spille mindre rolle for ytringsfriheten og mediemangfoldet enn at bedriftene, uansett eiere, har monopol i sine markeder.

Den økonomiske begrunnelsen som ligger til grunn for konkurranseloven, kan tenkes undersøkt empirisk fra to synsvinkler. Den ene er hva som skjer ved overgang fra monopol til konkurranse i et marked. Den andre er hva som skjer ved overgang fra konkurranse til monopol.

En illustrasjon på hva som kan skje ved overgang fra monopol til konkurranse, gir oppløsningen av kringkastingsmonopolet. NRKs monopol var riktignok en politisk konstruksjon og ikke et resultat av markedskonkurranse, men det startet med bedriftserverv – overtakelse av eksisterende, lokale radiostasjoner (jf. Dahl 1975) – og finansieringsformen var prinsipielt av markeds karakter, da det var frivillig å gå til anskaffelse av det radioapparat (nå TV-apparat) som krevde lisens, og således medførte tvungen betaling av "abonnement" på NRK. I forhold til markedet synes det således ikke å være noe vesentlig skille mellom det politiske monopol og markedsmonopolet, idet begge henter sine inntekter fra markedet samtidig som handlefriheten i forhold til kundene er tilnærmet ubegrenset. Den vesentligste forskjellen var at det politiske monopol ble overstyrt av eiere (Stortinget) som i en viss forstand også representerte kundene, og at disse

var i posisjon til å diktere både produksjon og pris, eksempelvis antall kanaler, innføring av TV og farge-TV, nivået på lisensen. På den annen side ble de politiske beslutninger også i betydelig grad påvirket av hva NRK til enhver tid ønsket å gjøre.

På denne bakgrunn blir det påfallende hvordan NRKs produktivitet har økt siden monoopolet sprakk og konkurranse ble innført. På 1970-tallet, det siste tiåret med monopol, var den gjennomsnittlige årlige sendetiden 8 336 timer, fordelt på 6 084 timer radio og 2 252 timer fjernsyn. NRK hadde da én radio- og én fjernsynskanal, og Norge var ett av de mest monopoliserte land i den vestlige verden (Lundby og Futsæter 1993). Gjennomsnittlig sendetid per ansatt var 4,1 timer. På 1980-tallet, da monoopolet sprakk (prøve-sendingene med nærradio startet allerede i 1981), økte den gjennomsnittlige årlige sendetid til 13 464 timer, hvorav 10 681 timer radio og 2 783 timer fjernsyn. Den totale økningen var på 62%, og økningen i radio med 76%. Gjennomsnittlig sendetid per ansatt økte med 1,2 timer til 5,3 timer. At økningen både absolutt og relativt var størst i radioen, skyldtes at P2 ble innført dette tiåret. På 1990-tallet, da NRK for alvor fikk konkurranse også i fjernsynet (TV2 ble innført i 1992), økte den gjennomsnittlige årlige sendetiden totalt til 23 944 timer, hvorav 19 502 timer radio og 4 442 timer fjernsyn. NRK svarte dette tiåret med etablering av NRK2 i fjernsynet, foruten med ytterligere økning av radiotilbudet. Sendetiden per ansatt økte til 8 timer, dvs nær en fordobling i forhold til 1970-tallet. En sammenligning mellom 70- og 90-årene viser for øvrig at også sendetiden i fjernsyn ble nesten fordoblet (økning 97%), mens sendetiden i radio ble mer enn tredoblet (økning 220%). For radio og TV samlet blir dette nesten en tredobling (økning 187%). (Rolland 2000).

Ut fra det perspektiv Konkurransetilsynet trekker opp, vil imidlertid frykten for mediekonsentrasjon være en frykt for at mediemarkeder som har gjennomgått den *motsatte* prosess - fra konkurranse til monopol - også har hatt eller vil ha det motsatte av NRKs produktivitetsutvikling. De avismarkeder som har mistet den såkalte nr. 2-avisen i løpet av de senere årene, gir en mulighet for retrospektiv studie av dette. Det operasjonelle kriteriet i en slik analyse vil neppe være årgangsvekt, siden avisene ved å miste en konkurrent sannsynligvis har fått større annonsevolum. Derimot burde det kunne forventes en reduksjon i omfanget av redaksjonelt stoff – absolutt eller i det minste relativt til annonsevolumet.

Ved oppnådd monopolstatus inntreffer det i så fall en reversering av egenskaper ved den såkalte opplagsspiralen (Furhoff 1967, 1973, 1974). Ifølge denne teorien er det to forhold som avgjør hvordan spiralen vil gjøre seg gjeldende: På den ene siden lesestoffets mengde og kvalitet, på den andre

siden annonsevolumet. Til sammen legger disse faktorene grunnlaget for en markedskonsentrasjon i form av to sirkler, en god sirkel for markedslederene der annonseinntektene gir grunnlag for et bedre journalistisk produkt, som igjen gir flere lesere og derfor økt annonsevolum, osv. – og en motsatt dårlig sirkel for nr. 2-avisene, som til slutt bukker under. Den gode spiralen må sies å være også i lesernes interesse, idet den resulterer i et stadig bedre produkt. Når markedslederen har vunnet den endelige seier over konkurrenten, er imidlertid moroa over for leserne. *De* vil ønske at spiralen skal fortsette som før, men avisen får interesse av å redusere lesestoffets kvantitet og kvalitet, yte stadig mindre for (relativt) bedre betaling.

Teorien om opplagsspiralen har fått konkurranse fra *dekningsgradsteorien* (Gustafsson 1974, 1978, 1990, 1995B), *paraplymodellen* (Rosse og Dertouzos 1978, Compaine 1980, jf. Høst 1987, 1999, 2000, Høst og Severinsson 1997, Gustafsson 1995A, Lundby og Skogerbø 1988, Roppen 1991, Weibull 1995) og f.eks. Sigurd Høsts forsøk på å syntetisere disse til en "*konkurransmodell*" for aviser (Høst 1996). Felles for disse teorier og modeller er at de beskjefter seg heller med nummer to-avisen i den nedadgående spiralen, enn med nummer en-avisen i den oppadgående spiralen, den som ender med monopol. En nærliggende forklaring er at det er nummer to-avisene som får pressestøtte. I hvert fall har Karl Erik Gustafsson registrert at interessen for å studere dagspressens økonomiske vilkår, og konkurransen i avisemarkedet i det nordiske land, henger nøye sammen med framveksten av de statlige støtteordninger. For at disse skal kunne virke etter sin hensikt, og motvirke konsentrasjon i dagspressen, kreves det kunnskaper om de krefter som påvirker bransjeutviklingen, hevder Gustafsson i en oversiktsartikkel (Gustafsson 1988). Vår kunnskap om aviskonkurransen synes således å være lik resultatet av anvendt forskning der medievitenskapen har opptrådt som hjelpedisiplin for den offentlige politikk, og ikke som et kritisk korrektur til den.

Ingen av teoriene synes imidlertid å hjelpe nummer to-avisene til å bryte markedsmakten til den lokale markedsleder. De aviser som er igjen, holdes i live av den statlige pressestøtten. Presse mannen og medieforskeren Arne H. Krumsvik stilte derfor i 1999 spørsmålet om ikke nummer to-avisene burde satse på å bli gratisaviser (Krumsvik 1999). Etter at de store aviskonsernene gikk i bresjen for å bryte ned skansene mot gratisaviser, blir "neste utfordring å lage gode gratisaviser", som kan gis fulldistribusjon og dermed bli annonsørens andrevalg etter nummer en-avisen, sa Krumsvik.

Fokuseringen på den utsatte og utdøende nummer to-avisen har som konsekvens at vår kunnskap om det lokale avismonopolet er begrenset. Det finnes imidlertid undersøkelser, og Johann Roppen oppsummerte i 1997 en

rekke av dem under den megetsigende tittelen "The Problem of No-Effects of Media Concentration" (Roppen 1997). I forhold til begrunnelsen for konkurranseloven skulle dette tilsi at det ved overgangen fra konkurranse til monopol i et mediemarked ikke skjer den utvikling som loven forutsetter - at det ikke blir en tynnere og mer ensidig avis til høyere pris, for å sette det på spissen. Tvert om foreligger det forskning som tyder på at avisen blir tykkere og mer allsidig, når den får hele markedet for seg selv. Dette er likevel ikke et avgjørende argument mot begrunnelsens gyldighet. Det som her sammenlignes, er avisprodukt og pris *før* i en konkurransesituasjon, og *nå* i en monopolsituasjon - ikke den faktiske situasjonen nå med hvordan produkt og pris ville vært dersom det fortsatt var konkurranse i markedet. Som nevnt, synes det ikke å eksistere andre kriterier for å bedømme effektivitetstapet ved fravær av konkurranse, enn antakelsen om at innsatsen ville vært større, og prisen lavere, dersom avisbedriften fortsatt møtte konkurranse, altså en hypotetisk situasjon. På dette punkt kan det synes som om konkurranselovens begrunnelse unndrar seg empirisk etterprøving. For loven er det et aksiom at konkurranse er mer effektivt enn monopol.

Eierskapsloven

Dersom mediekonsentrasjon utelukkende ble sett på som et markedsøkonomisk problem, ville neppe noen ansett konkurranseloven for utilstrekkelig til å regulere fenomenet. Utredningen "Mangfold i media" førte imidlertid til medieeierskapsloven av 1997, samt opprettelsen av et eget Eierskapstilsyn for mediene. I loven og retningslinjene for "inngrep etter lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting" (Eierskapstilsynet 1999) er ikke den markedsøkonomiske begrunnelsen for inngrep nevnt med ett ord. I stedet blir det vist til at formålet med loven er å hindre eierkonsentrasjoner som kan redusere mangfoldet i media og de reelle ytringsmuligheter.

Både for konkurranseloven og medieeierskapsloven er det tilstrekkelig at mediekonsentrasjon medfører en *fare* for maktmisbruk. Åpenbare eksempler på maktmisbruk etter eierskapsloven vil være å redusere mediebrukernes ytringsmuligheter og informasjonskilder. Det forhold at mediekonsentrasjon kan påvirke mulighetene for å ytre seg, har imidlertid en parallell i konkurranselovens inkorporering av kjøpermakt - herunder etterspørers evne til selv å bestemme sine innkjøpspriser - under begrepet markedsrett "Slik kjøpermakt kan ha negative effektivitetsvirkninger som tilsvarende virkningene av markedsrett hos tilbyderne", heter det i retningslinjene. Følgelig kan Konkurransetilsynet gripe inn også mot kjøpermakt.

Hjemmelen for inngrep mot erverv av eierandeler etter eierskapsloven er uttrykt i lovens §9:

"Eierskapstilsynet kan gripe inn mot erverv av eierandel i dagspresse- og kringkastingsforetak dersom erververen alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt, regionalt eller lokalt, og dette er i strid med formålet i lovens §1.

Det kan ikke gripes inn overfor erverv innen dagspresse dersom erververen alene eller i samarbeid med andre ikke har eller får en samlet andel av nasjonalt dagspresseopplag på mer enn 20% og dersom ervervet heller ikke fører til økt eierkonsentrasjon i dagspresse og kringkasting i noe regionalt eller lokalt mediemarked".

Både eierskapsloven og Kulturdepartementets mediemelding omtaler det nasjonale dagspresseopplag som identisk med det nasjonale mediemarked. Dette er imidlertid en feilaktig oppfatning. Bare ca. 25 aviser, eller 10-12% av den såkalte dagspressen (medregnet fådagersaviser), lages for og selges markeder som omfatter hele nasjonen Norge. De øvrige avisene lages for og selges i geografisk avgrensede markeder innenfor denne nasjonen - noen i regionale markeder, men de aller fleste i meget små lokale markeder knyttet til tettsteder og deres omgivelser. Summen av disse avisers opplag blir et nasjonalt avisopplag, men markedet for avisene blir ikke nasjonalt av den grunn. Markedene forblir lokale.

Lovens grense på 20% er således ikke en grense for markeds kontroll, men for kontroll med dagspressen som bransje eller næring (jf. Rolland 2002). Bransjen består av mer enn 200 avisbedrifter, hvorav ca. 2/3 hovedsakelig har individuelle eiere og ca. 1/3 tilhører konsernene Schibsted, Orkla eller Apressen.

Loven regulerer heller ikke hvor stor *andel* av avisbransjens bedrifter som kan eies av samme flerbedriftsforetak eller konsern. Den tar i stedet utgangspunkt i *størrelsen* på avisbedriftene, målt i opplag, som igjen vil være en funksjon av størrelsen på de markeder som avisene lages for og selges i, og deres suksess i disse markeder. Jo større marked og større suksess en avis har, desto større sjanse er det for at erverv vil hjemle inngrep fra Eierskapstilsynets side.

Lovens definisjon av 'betydelig eierstilling' - en gitt prosent av det nasjonale opplag - gjør således kontrollen med bransjen og markedene avhengig av opplagets fordeling på avisbedrifter. Hvor skjev denne fordelingen er, kan

illustreres ved hjelp av opplagstall for 207 aviser med opplysninger om dette i 1999, omregnet etter NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.

Kun åtte aviser, eller 3,8% av avisene med opplagstall, hadde dette året et opplag på 50 000 eksemplarer eller mer per utgivelse. Målt på denne måten hadde disse avisene til sammen 43,5% av det nasjonale dagspresseopplag på 3,15 millioner eksemplarer per utgivelse. De åtte avisene var Aftenposten Morgen og Aften, VG, Dagbladet, Bergens Tidende, Adresseavisen, Stavanger Aftenblad og Dagens Næringsliv.

I virkeligheten var imidlertid bare ni norske aviser dette året *dagsaviser* i den forstand at de kom ut syv dager i uken. 56 aviser kom ut seks dager ukentlig, 58 var ukeaviser - de øvrige 84 kom ut 2-5 dager i uken. Det akkumulerte ukentlige opplag gir derfor et mye mer presist mål på opplagssituasjonen, og dette lar seg beregne ved hjelp av opplysningene om utgivelsesfrekvens i NOU 2000:15.

Omregningen viser at det akkumulerte ukentlige opplag for 207 avisene med opplagstall var 17,797 millioner eksemplarer i 1999. De åtte store avisene solgte 9 millioner av disse eksemplarene, eller 50,6% av det totale ukeopplaget. Dette gir et gjennomsnitt på 1,13 millioner eksemplarer ukentlig per storavis. De øvrige 199 avisene solgte til sammen 8,8 millioner eksemplarer per uke, et gjennomsnitt på 44 000 eksemplarer per avis. Den gjennomsnittlige storavis var således 25 ganger større enn gjennomsnittet for de øvrige 199 avisene.

Verken loven eller Eierskapstilsynets retningslinjer definerer begrepet 'nasjonalt dagspresseopplag'. I retningslinjene omtales det imidlertid som synonymt med 'det nasjonale dagsopplaget for pressen', og dette gjør det naturlig å ta utgivelsesfrekvensen med i betraktningen. Til dagsopplaget for pressen bidrar naturlig nok ukeaviser med 1/7 av opplaget per utgivelse. Et akkumulert ukentlig opplag på 17,797 millioner eksemplarer utgjør således 2,54 millioner eksemplarer per dag. Eierskapstilsynets nasjonale dagsopplag vil imidlertid muligens være noe høyere, idet et veid opplag for gratisaviser vil bli tatt med i beregningen, ifølge retningslinjene.

Også innen gruppen storaviser var det betydelige forskjeller. Suverent størst var VG med 373 000 eksemplarer per utgivelse og 2,6 millioner eksemplarer per uke. Minst var Dagen Næringsliv med henholdsvis 69 000 og 440 000 eksemplarer. Per uke var VG seks ganger større enn DN.

VGs andel av det totale avisopplag per utgivelse var 11,8%. VGs andel av det samlede antall aviser utgitt i Norge, utgivelsesfrekvensen tatt i betrakt-

ning, var imidlertid hele 14,7%. VG alene er således i ferd med å nærme seg medieeierskapslovens grense for "betydelig eierstilling". VG og Aftenposten hadde til sammen 30,9% av totalopplaget. Selv uten hensyntaken til eierandelene i mindre aviser var med andre ord Schibsteds andel av totalopplaget 55% over lovens grense og like oppunder den "veiledende" grensen på 33%.

Samtlige av de åtte store avisene kom ut i markeder med knallhard mediekonkurranse (Rolland 2002). De av dem som henvendte seg til et nasjonale publikum - VG, Dagbladet, i noen grad Aftenposten Morgen, Dagens Næringsliv - konkurrerte i et marked med 25 aviser, 7 fjernsynskanaler, 6 radiokanaler, samt med produktene fra minst 80 forlag. De av dem som henvendte seg til hovedstadsregionen - de samme pluss Aftenposten Aften - konkurrerte i et marked med 28 betalte aviser, en rekke gratisaviser, 32 lokalradiostasjoner, tre private lokal fjernsynsstasjoner pluss NRKs tilbud. Også for Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad var konkurransen meget stor, sammenlignet med tilstanden i de øvrige norske mediemarkeder. Adresseavisen hadde riktignok - som den eneste av de åtte - lokalt avismonopol, men Trondheim er NRKs radiohovedstad, og rundt ti lokalradiostasjoner henvender seg til byens publikum.

Lovens terskelverdi på 20% innebærer at eierskap til 3 storaviser kan være tilstrekkelig til å hjemle inngrep mot erverv i en hvilken som helst fjerde avis. Tre gjennomsnittlige storaviser tilsvarer 19% av totalopplaget, og som nevnt, var det store opplagsforskjeller også mellom storavisene. Uansett hvilke tre aviser som inngikk i en slik eierkonstellasjon, ville avisene imidlertid vært utsatte for sterk konkurranse i sine respektive mediemarkeder.

Terskelverdien på 20% gjør det derimot mulig å eie 81 av de øvrige 199 avisene før det er hjemmel for å stanse ytterligere erverv. Samtlige av disse 81 avisene kan ha lokalt monopol både før og etter ervervelsen av dem. To store konsern kan kontrollere 91% av pressen utenom storavisene, og det vil fortsatt ikke vært mulig å gripe inn med eierskapsloven i hånden.

Forarbeidenes terskelverdi på 33% tilsier at det er mulig å eie 5 av 8 storaviser, eller 134 av de øvrige 199 avisene, før det blir aktuelt med inngrep. Ett og samme konsern kan kontrollere 68% av pressen utenom storavisene, og Eierskapsstilsynet vil fortsatt måtte forholde seg passivt.

Med en terskelverdi på 49% som antydnet av Kulturdepartementet, samt gratisaviser inkluderte i beregningsgrunnlaget, vil det være mulig for ett

konsern å eie samtlige 199 aviser utenom de åtte største, og likevel ikke komme i konflikt med eierskapsloven.

Et tilleggskriterium for inngrep etter eierskapsloven, er at aviservervet må føre til økt eierkonsentrasjon i ett eller flere regionale eller lokale mediemarkeder. Begge betingelser - den nasjonale terskelverdien og den regionale eller lokale konsentrasjonen - må være oppfylt for at ervervet skal falle innenfor Eierskapstilsynets inngrepskompetanse.

Ut fra tilleggskriteriet blir det helt avgjørende for inngrep hva som er det relevante geografiske marked for de ulike avisene. F.eks. faller konsentrasjon i det nasjonale markedet åpenbart utenfor eierskapsloven. Aviser som ønsker å unngå statlig inngrep, har derfor alt å vinne på å bli oppfattet som riksaviser. Defineres VG og Dagbladet som riksaviser, kan VG kjøpe Dagbladet og dermed skaffe seg 100% kontroll med det nasjonale markedet for løssalgsviser, uten at det er hjemmel for å gripe inn. Det vil ikke spille noen rolle at disse to avisene til sammen hadde 22,8% av det nasjonale dagsopplaget for pressen i 1999, eller at kjøp av Dagbladet vil bringe Schibsteds andel av nasjonalt dagsopplag opp i over 40%, for tilleggskriteriet om konsentrasjon i et regionalt eller lokalt marked vil ikke være oppfylt. Ønsker staten å hindre oppkjøp av Dagbladet, må den følgelig sørge for å få avisen definert som regionavis for Østlandet, hva den sikkert også kan sies å være, hvis opplagets geografiske fordeling tas i betraktning.

Tilleggskriteriet vil heller ikke være oppfylt, hvis det var monopol i det regionale eller lokale mediemarkedet allerede før ervervet fant sted. De typiske regionale og lokale mediemarkedene i Norge er enten et avismonopol, eller et lokalradiomonopol, eller monopolistisk konkurranse mellom én avis og én lokalradiostasjon (Rolland 2002). Erverv i de typiske markedene vil føre til skifte av eier, men ikke til økt regional eller lokal eierkonsentrasjon, for markedet kan ikke bli mer konsentrert enn det var på forhånd. Det blir bare økt eierkonsentrasjon hvis den lokale monopolavisen kjøper det lokale radiomonopolet, men da må det andre kriteriet være oppfylt på forhånd: Avisen må eie, eller tilhøre en som eier mer enn terskelverdien for nasjonalt dagsopplag, og skulle således vært gjenstand for inngrep før ervervet av den lokale radiostasjonen fant sted.

Det er nå betimelig til å gjenta Rolf Høyers spørsmål fra artikkelen om eierskapsloven som en kostbar papirtiger (Høy 1999), og spørre om hvilken sammenheng det er mellom kriteriene for inngrep mot erverv av eierandeler, og lovens formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmulighetene og mangfoldet i mediene. Ytringsfrihetens *verdi* er en funksjon av dens publikums størrelse og relevans: Desto større publikum for ytringen,

og jo mer relevant publikum er for ytringen og ytringen for publikum, desto større verdi har ytringen. Ytringsfriheten er derfor mer verd hvis ytringen passerer sensuren i de åtte storavisene enn i de 199 små, for de store når ut til 50,6% og de små til 49,4% av avisenes samlede publikum, om vi holder oss til opplagstall og ser bort fra at leserundersøkelser kan gi et annet resultat.

Ytringsfrihetens verdi er imidlertid ikke noe tema for medieeierskapsloven. Dens tema er *de reelle ytringsmuligheter*. Som det fremgår av høringsnotatet Kulturdepartementet utarbeidet til lovforslaget (Kulturdepartementet 1996), er dette "hovedalternativet" i lovens formål: "Det sentrale formålet med lovforslaget er å beskytte de reelle ytringsmuligheter". Ytringsfriheten og det allsidige medietilbudet er tatt med for å knytte de reelle ytringsmulighetene til friheten som "idé og grunnleggende prinsipp", og fordi det er "nær sammenheng mellom de reelle ytringsmuligheter og det faktiske mangfold i massemedia".

Dersom lovens formål begrenset seg til å beskytte muligheten for å ytre seg, ville det vært naturlig å utvide dens virkeområde til samtlige kanaler for å nå ut til et publikum. Eksklusive skoleaviser ble det i 1999 utgitt 13 375 periodika i Norge, ifølge vårt Nasjonalbibliotek (SSB 1999). Av disse var 221 (1,6%) aviser, 8 987 (67,2%) tidsskrifter, 2 667 (20%) bedriftsblad og 1 500 (11,2%) årbøker. Det ble utgitt 4390 bøker og småtrykk, og produsert 67 kortfilmer, for å nevne noe. Radio- og fjernsynsbransjen omfattet 307 foretak (SSB 2001). Dertil kommer Internett. Muligheten for å ytre seg synes med andre ord ikke å være spesielt avhengig av tilstanden i pressen.

Ved vurderingen av de *reelle* ytringsmulighetene kommer vi imidlertid ikke utenom ytringsfrihetens verdi for avsender og mottaker av ytringen. Verdien avhenger som nevnt av publikums størrelse og relevans - og av disse to forhold, må vi anta at relevans er viktigst. Eierskapstilsynet legger derfor Konkurransetilsynets begrep 'det relevante marked' til grunn for vurderingen av hvorvidt vilkårene for inngrep er til stede. Som i konkurranselov-givningen identifiseres det relevante marked ut fra en geografisk dimensjon og en produktdimensjon. For de fleste aviser synes den geografiske dimensjonen å være viktigst, men mange av de ca. 25 riksavisene i Norge synes å henvende seg til produktmessig differensierte markeder. Derfor er den reelle konkurransen i riksmarkedet mindre og annerledes enn det store antall aviser skulle tilsi.

Betydningen av det relevante marked tilsier at for de reelle ytringsmulighetene er fordelingen av eierskap i avisbransjen helt uvesentlig. Helt avgjørende er fordelingen av eierskap - eller kontroll med ytringsmulighetene - i det relevante marked. Det typiske relevante marked i Norge

er et avismonopol, et lokalradiomonopol eller et duopol mellom avis og lokalradio. For de reelle ytringsmulighetene i dette markedet er det uten betydning om eieren av monopolet også er eier av monopolet i et annet marked, for det andre markedet er ikke relevant for ytringen.

Vil vi utvide de reelle ytringsmulighetene i Norge er det markedsmonopolet vi må gjøre noe med, ikke fordelingen av eierskap i bransjen. Konsentrasjon av eierskap i bransjen kan tvert om være en forutsetning for å bryte de lokale og regionale markedsmonopol.

Når det hevdes at det tross den åpenbare monopolisering av avismarkedene fortsatt er stor aviskonkurranse i Norge, er det gjerne paraplymodellen det vises til (jf. NOU 2000:15). Heller ikke for paraplymodellen er imidlertid andel av bransjens samlede opplag noe viktig mål på de reelle ytringsmulighetene. I paraplymodellen er konkurransen enten vertikal mellom monopoler på to geografiske nivåer, eller den er supplert med horisontal konkurranse på det høyere nivået. Avgjørende igjen er fordelingen av kontroll med ytringsmulighetene på de to nivåene som til sammen danner det relevante markedet. Bekymringsfull ut fra paraplymodellen er således situasjonen i Trøndelag, der Adresseavisen øverst i den regionale paraplyen også eier flere av lokalavisene på lavere geografisk nivå. Et "katastrofeområde", sier Helge Østbye i en kommentar til situasjonen (Østbye 2000). Ut fra paraplymodellen konkurrerer imidlertid Adresseavisen også med riksavisene, og på riksnivå er det horisontal konkurranse mellom flere aviser. Følgelig er det horisontal og vertikal konkurranse også i Trøndelag, om paraplymodellen legges til grunn.

Det bør legges til at ut fra paraplymodellen kan det være konkurranse også om det kun finnes én riksavis, som følgelig har monopol på det nasjonale markedet. Det vil være vertikal konkurranse hvis denne avisen ikke eier noen av avisene på lavere nivå i paraplyen.

På den annen side opphever paraplymodellen det vilkår for inngrep etter eierskapsloven, at aviserverv må føre til eierkonsentrasjon i lokale eller regionale markeder. Når disse markeder defineres vertikalt, vil selv erverv på riksnivå per definisjon føre til regional og lokal eierkonsentrasjon. I så fall må vi imidlertid spørre om hva som var hensikten med å innføre dette tilleggskriteriet.

Ser vi bort fra paraplymodellen og holder oss til den horisontale konkurransen i geografiske markeder, vil imidlertid og som tidligere nevnt kriteriene for inngrep etter loven ikke være til hinder for eierkonsentrasjon i det nasjonale markedet. Samtlige riksaviser kan få samme eier, eller

riksavisenes antall kan reduseres til én avis, uten at Eierskapstilsynet kan gjøre noe med dette. Det eneste lovens bestemmelse om terskelverdier synes å være til hinder for, er at eiere av store riksaviser også skal få eie fåtall storaviser i de største markedene - begge nivåer med knallhard konkurranse - eventuelt også mindre, lokale monopolaviser i tillegg. Ved eierskap til storaviser skal det lite til før ytterligere erverv fører til overskridelse av terskelverdien. Ved en utvidelse av grensen til 49% vil det derimot være mulig å eie samtlige 199 mindre aviser uten å komme i konflikt med loven.

For at eierskap til aviser i ulike geografiske markeder skal kunne virke inn på de reelle ytringsmulighetene, er det en forutsetning at eierskap fører til ensartet praktisering av ytringsfriheten og at det relevante marked ikke har noen betydning for verdien av ytringsfriheten. Det er ikke utenkelig at slike forestillinger ligger til grunn for bestemmelsen om terskelverdier i eierskapsloven. Igjen må vi imidlertid spørre om hva andel av bransjens samlede opplag har å si for de reelle ytringsmulighetene. Ut fra en slik tenkemåte vil jo hver av de mer enn 200 avisene være like relevante som formidlere av ytringen. Hva som gir den en kvantitativ tilleggsverdi, er størrelsen på den avis som slipper ytringen igjennom. Av den grunn vil det være mest attraktivt å få ytringen publisert i en av de åtte store avisene, som i gjennomsnitt er 25 ganger større enn gjennomsnittet for de små. Går ikke dette, vil imidlertid antall mindre aviser å velge mellom, være viktigere enn størrelsen på disse avisene.

Hvis det er maktforholdet i avisbransjen heller enn i det relevante markedet som avgjør de reelle ytringsmulighetene, vil det være mer hensiktsmessig å innføre en maksimalverdi for hvor stor andel av det samlede *antall* aviser det skal være lov å eie, enn å fokusere på avisenes størrelse. Mulighetene for å ytre seg blir vesentlig mer reduserte om de 199 mindre avisene får samme eier, enn om de åtte store gjør det. Det første gir kontroll med 96% av ytringsfriheten, det siste med 4%. Ytringens publikum vil være like stort - eller litt større - om den slipper til i de åtte store avisene, enn om den tas inn av samtlige 199 små. Sjansen for overhodet å slippe til, vil imidlertid være 199 ganger så stor om de 199 små avisene har forskjellige og de åtte store samme eier.

Referanser

Cavallin, Jens (1998): *European Policies and Regulations on Media Concentration*. International Journal of Communications Law and Policy, Web-Doc 3-1-1998.

Compaine, Benjamin (1980): *The Newspaper Industry in the 1980's*. New York: Knowledge Industry Publications.

Dahl, Hans Fredrik (1975): *Hallo - hallo! Kringkastingen i Norge 1920-1940*. Opptrykt 1999. Oslo: Cappelen.

Eierskapstilsynet (1999): *Retningslinjer for inngrep etter lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*. Sist justert 10. oktober 2000.
<http://www.eierskapstilsynet.no/retningslinjer.htm>

Furhoff, Lars (1967): *Upplagsspiralen*. Stockholm: Svenska Bokförlaget/Norstedts.

Furhoff, Lars (1973): 'Some Reflections on Newspaper Concentration'. *The Scandinavian Economic History Review*, Vol. XXI, no. 1.

Furhoff, Lars (1974) *Makten över medierna*. Lund: Caverfors

Gustafsson, Karl Erik (1974): "Presstödet och tidningskonkurrencen". *SOU 1974:102*.

Gustafsson, Karl Erik (1978): "The circulation spiral and the principle of household coverage". *The Scandinavian Economic History Review*, vol 26 (1).

Gustafsson, Karl Erik (1988): "Tidningsekonomiska teorier". I Ulla Carlsson (red): *Ekonomiska perspektiv i forskning om massmedier*. NORDICOM-Nytt/Sverige nr. 3. Göteborg: Nordicom.

Gustafsson, Karl Erik (1990): "Tidningskonkurrencen i Östersund". I Karl Erik Gustafsson (red): *Lokal mediestructur och lokal medietveckling*. Skrifter nr. 3, Informations- och massmediegruppen. Göteborg: Göteborgs universitet, Handelshögskolan.

Gustafsson, Karl Erik Gustafsson (1995A): *Paraplymodellen - en solskenshistoria*. Paper til 12. Nordiske konferanse for massekommunikasjonsforskning, Helsingør.

Gustafsson, Karl Erik (1995 B): *Dagspressen i Norden. Struktur och ekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Høst, Sigurd (1987): *Løssalgsvekst og markedsdeling. Endringer i den norske avisstrukturen i 70- og 80-årene*. Publikasjon nr. 10. Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskole.

Høst, Sigurd (1996): *Aviskonkurransen. Nye og gamle teorier belyst gjennom A-pressens utvikling*. Fredrikstad: Institutt for journalistikk.

Høst, Sigurd (1999): "Newspaper Growth in the Television Era. The Norwegian Experience." *Nordicom Review*, vol 20 (1).

Høst, Sigurd (2000): "Lokal aviskonkurranse". *NOU 2000:15*, Vedlegg 6.

Høst, Sigurd og Ronny Severinsson (1997): *Avisstrukturen i Norge og Sverige - 1960 til 1995*. Rapport nr. 5. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

Høyer, Rolf (1999): "Eierskapsloven – en kostbar papirtiger". *Norsk medietidsskrift* nr 2.

Konkurransetilsynet (1996): *Retningslinjer for inngrep mot bedriftserverv* (lang versjon). <http://www.konkurransetilsynet.../>

Kulturdepartementet (1996): *Generelle merknader til lovforslaget*. <http://kimen.dep.no/kd/hoering/erverv/kd000003.html>

Krumsvik, Arne H. (1999): 'Bør nummer to-aviser bli gratis?' *Medieverden* nr. 35.

Lov 1993-06-11 nr 65: *Lov om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurranseloven)*.

Lov 1997-06-13 nr 53: *Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*.

Lundby, Knut og Knut-Arne Futsæter (1993): *Flerkanalsamfunnet. Fra monopol til mangfold*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lundby, Knut og Eli Skogerbø (1988): *Medieutvikling, kultur og regional identitet*. Rapport nr. 1. Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon.

NOU 1982: 30 *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*.

NOU 1999:26 *Konvergens. Sammensmelting av tele-, data og mediesektorene*.

NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.

Rolland, Asle (2000): 'Økt produktivitet i NRK'. *Medieverden* nr. 40.

Rolland, Asle (2002): *Mediemakt og mediemonopol*. Forskningsrapport nr 1/2002. Sandvika: Handelshøyskolen BI.

Roppen, Johann (1991): *Kva står i avisa?* Rapport 9104, Volda: Møreforskning.

Roppen, Johann (1997): "The Problem of No-Effects of Media Concentration". I Ulla Carlsson (red): *The XIII Nordic Conference on Mass Communication Research, Nordicom Review* vol 19 no. 1, special issue.

Rosse, James og James Dertouzos (1978): *Economic issues in mass communication industries*. Studies in Industry Economics nr 99, Stanford, California: Stanford University.

Russell, Bertrand (1938): *Power*. London: Unwin Books.

Rønning, Helge (1995): "Hvilke følger kan eierkonsentrasjon medføre for medienes innhold?" Undervedlegg VII i *NOU 1995:3*.

Sletten, Vegard (1979): *Pressestøtte og pressefridom*. Fredrikstad: Institutt for journalistikk.

SSB (1999): *NOS Kulturstatistikk 1999*. Statistisk sentralbyrå.

SSB (2001): *Radio og fjernsyn, strukturstatistikk, 1999*. Statistisk sentralbyrå.

St. meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken* (foreløpig utgave).

Wale, Thorbjørn (1972): *Fjerde statsmakt eller annen partimakt? En studie av norsk dagspresse med hovedvekt på dens forhold til partivesen og politiske myndigheter*. Rapport nr 21. Oslo: Institutt for presseforskning.

Weibull, Lennart (1995): "Det lokala tidningsvalet". I Lennart Weibull og Charlotta Kratz (red): *Tidningsmiljöer. Dagstidningsläsning på 1990-talet*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet.

Østbye, Helge (2000): *Hvem eier norske massemedier? Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 25*.
<http://www.sv.uio.no/mutr/rapp1999/Rapport25.html>

Redaktørplakaten - en alternativ fortolkning

I 1953 ble en erklæring om redaktørens plikter og rettigheter vedtatt av Norske Avisers Landsforbund (NAL) og Norsk Redaktørforening (NR). Erklæringen er kjent som Redaktørplakaten. Etter en revisjon i 1973 lyder den slik:

"En redaktør skal alltid ha pressens ideelle mål for øye. Redaktøren skal ivareta ytringsfriheten og etter beste evne arbeide for det som etter hans/hennes mening tjenersamfunnet.

Gjennom sin avis skal redaktøren fremme en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling. Redaktøren skal etterstrebe en journalistikk som gjør det klart for leseren hva som er reportasje og formidling av informasjoner og fakta, og hva som er avisens egne meninger og vurderinger.

En redaktør forutsettes å dele sitt blads grunnsyn og formålsbestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme avisens meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med avisens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling. Redaktøren må aldri la seg påvirke til å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning.

Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens innhold. Redaktøren leder og har ansvaret for sine medarbeideres virksomhet, og er bindeleddet mellom utgiveren/styret og de redaksjonelle medarbeiderne. Redaktøren kan delegere myndighet i samsvar med sine fullmakter. Avisen kan utpeke flere redaktører, også redaktør for annonsestoffet".

Den vanlige fortolkning av denne erklæringen, er at den knesetter prinsippet om redaktørens frihet og uavhengighet i forhold til medieeieren. Således er det denne fortolkningen som ble lagt til grunn, da Eierskapsutvalget tok opp igjen Norsk Redaktørforenings forslag om å lovfeste prinsippene i Redaktørplakaten. I NOU 1995:3 *Mangfold i media* skriver utvalget at

"den redaksjonelle friheten i media er en viktig faktor for å fremme ytringsfriheten. I praksis vil redaksjonell frihet være knyttet til den

enkelte redaktørs selvstendige stilling. En sikring av den redaksjonelle friheten vil således bidra til å motvirke eventuelle uheldige utslag av eierskap og eierkonsentrasjon. ... Prinsippet om redaksjonell frihet er grunnelementer i de frie og uavhengige massemedier, og bygger på at redaktøren har et ansvar for det som blir formidlet og at vedkommende samtidig har et vern mot inngrep eller overstyring i sin fagutøvelse. Redaksjonell frihet er blant annet uttrykt gjennom den frivillige overenskomsten mellom Norske Avisers Landsforening og Norsk Redaktørforening - Redaktørplakaten".

Eierskapsutvalget var imidlertid bekymret for at plakaten ikke skulle ha sterk nok status "til å stå imot press fra blant annet myndigheter og andre pressgrupper utenfra, fra eiere, fra grupper av ansatte, samt press på grunn av økonomiske og markedsmessige utviklingstrekk". Det var også grunn til å anta at slikt press bare vil øke.

"En styrking av den redaksjonelle friheten gjennom lovgivning bør ivareta følgende hensyn:

- Sikre at nåværende eiere ikke sier opp eller begrenser en avtale om redaksjonell frihet
- Sikre at nye eiere ikke setter til side eller begrenser en avtale om redaksjonell frihet
- Sikre at medier ikke etableres uten at en avtale om redaksjonell frihet blir en del av grunnlaget for driften" (s. 110)

Også Ytringsfrihetskommisjonen la til grunn at Redaktørplakaten uttrykker prinsippet om redaksjonell frihet og uavhengighet i forhold til medieeierne. Nytteverdien av å lovfeste prinsippet kunne imidlertid diskuteres (NOU 1999:27). Samme fortolkning av plakaten finner vi f.eks. i Martin Eides jubileumbok for Norsk Redaktørforening (Eide 2000), og i Helge Østbyes arbeid om medieeierskap for Makt- og demokratiutredningen (Østbye 2000). Det hovedsyn som kommer til uttrykk i disse og andre arbeider, er at Redaktørplakaten gir norske redaktører en sterkere posisjon og større grad av frihet i forhold til eierne, enn deres kolleger i andre land.

NAL (nå: Mediebedriftenes landsforening eller MBL) gjør heller ikke noe for å svekke inntrykket av Redaktørplakaten som et frihetsbrev for redaktørene. I uttalelsen "Avisbransjen og ytringsfriheten" gir NAL full støtte til den redaksjonelle uavhengighet:

"Den viktigste trussel mot ytringsfriheten er mangelen på rettslig vern på området. Et bedre grunnlovsværn av ytringsfriheten, styrking av

offentlighetsprinsippet og kildevernet, sikring av redaksjonell uavhengighet gjennom styrking av redaktørinstituttet ... vil hver for seg og samlet bidra i riktig retning".

Men NAL er imot lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten. I sin høringsuttalelse om dette uttaler NAL at

"det viktigste spørsmålet for enhver redaktør er å tenke gjennom sine og avisens grunnholdninger og klargjøre for seg selv, for redaksjonen, for resten av avisorganisasjonen, for eierne og for omgivelsene hvordan de skal anvendes i det daglige redaksjonelle arbeidet. Ingen ansvarlig redaktør kan leve med en dyptgående konflikt med sine eiere, sine medarbeidere eller sine omgivelser. Verken lov eller avtale kan legge opp til en slik tilstand, men utgiverne, profesjonene og organisasjonene i mediebransjen må forsøke å finne praktiske og prinsipielle løsninger som sikrer at medier kan ta opp og publisere sterkt omstridte spørsmål".

Redaktørplakaten framstilles gjerne som resultatet av en maktkamp der redaktørene seiret over aviseierne. Den er blitt sammenlignet med *Magna Charta*, det britiske frihetsbrevet av 1215. Men det skal minst to parter til for å inngå en avtale, og NAL har kunnet leve med plakaten i snart 50 år. Dette kan selvfølgelig skyldes at utgiverne ble satt grundig på plass i 1953, eller at avisene har vært begunstiget med uegennyttige og tillitsfulle eiere som ikke har hatt betenkeligheter med å legge sin skjebne og sine penger i den uavhengige redaktørs hender. Når det siste applauderes av forskningen, øyner man en parallell til dens egne frihetsbestrebelse. Som kjent, består også disse i et ønske om å få stilt midler til rådighet, uten at det samtidig stilles krav til bruken av dem. Den som investerer i forskning, skal investere i usikkerhet - så også med investering i journalistikk.

En god avtale inneholder imidlertid fordeler for begge parter. Det forhold at NAL er imot lovfesting av en avtale som for lengst har inngått, indikerer at avisutgiverne er tilfredse med sitt nåværende utbytte av den, og frykter at dette vil bli redusert hvis staten går inn på motpartens side. At de er tilfredse, tilsier at den nåværende avtale gir dem tilstrekkelig kontroll. At de har kontroll, står imidlertid i motstrid til forestillingen om Redaktørplakaten som et frihetsbrev for redaktørene.

Redaktørplakaten et produkt av partipressen. Både ved opprettelsen i 1953 og revisjonen i 1973 sto partipressen for 82% av avisenes samlede opplag (Høyer 1975). Selv om eierformen varierte mellom eneeie, familiebedrifter, aksjeselskap og andelslag, var det selvsagt at eierne hadde et partipolitisk

ståsted. I partipressen dominerte aksjeselskap og andelslag, dvs. eierskapet var spredt på flere hender. I aksjeselskapene avtok som regel stemmeretten med antall aksjer. Den politiske kontrollen med pressen begrenset seg således ikke til forholdet mellom parti og avis. Den omfattet også kontroll med maktfordelingen mellom fløyer i partiet, samt mellom partiet og de organisasjoner og bedrifter som støttet det, hva de gjorde blant annet ved å tegne aksjer eller andeler i den lokale partiavis.

I familiebedrifter kunne familien selv delta i og lede avisarbeidet. I aksjeselskap og andelslag gjorde eierformen det nødvendig å delegere ansvaret for den daglige driften til en ansatt redaktør. Dette gjorde imidlertid redaktøren til en politisk mektig person. Han (sjelden hun) kunne være den eneste heltidsansatte politiker i lokalsamfunnet – var det flere, ville det som regel være hans egne underordnede, partiavisens journalister. I partier med svak medlemsorganisasjon var det redaktøren som ivaretok den politiske kontinuitet i perioden mellom hver valgkamp. Redaktøren kontrollerte den viktigste kommunikasjonskanalen mellom parti og velgere, partiledelse og medlemmer. Han avgjorde hva som skulle fremkomme av opposisjon mot partiledelsen, og fordelte yringsfrihet mellom partilederne, samt mellom partiledelsen og partiets støttespillere i f.eks. fagbevegelsen eller næringslivet. Han påvirket mulighetene for politisk karriere, både for seg selv og for andre med ambisjoner om dette. Han bedrev saksbehandling i form av nyhetsjakt og reportasjevirksomhet, og påvirket partiets standpunkt i saker. Han kunne også påvirke partiets muligheter for å vinne fram med sitt standpunkt, ved å støtte det eller gå imot. Det siste kunne redaktøren gjøre fordi han ikke bare var politiker, men også *redaktør*. Som redaktør kunne han gjøre seg selv uangripelig ved å skyve fram pressefriheten, nyhetsbildet, opinionen eller leserne. Redaktørens tilsynelatende avmakt overfor "nyhetene", dvs. hendelser som setter dagsorden for en redaktør og krever rapportering, kunne slik bli en maktfaktor overfor eierne, hvis krav om parti-lojalitet måtte settes til side. Redaktørens avmakt overfor nyhetsflommen ble da til eiernes avmakt overfor redaktøren. Men slik kunne redaktøren også bli en politisk kontroversiell person, som partiledelsen eller fløyer ville anse det som viktig å sikre seg kontroll over. Redaktøren var mektig, men han var oftere en ansatt funksjonær enn en tillitsvalgt leder. Han kunne imidlertid også være begge deler.

Det er mot denne bakgrunn vi må forstå innføringen av Redaktørplakaten. Den er en rammeavtale om redaktørens plikter og rettigheter. Når avtalen sies å være unik i internasjonal sammenheng, må det også ses i forhold til at knapt noe sammenlignbart land har hatt en så partipolitisk presse. Hvilket gjør det betimelig å stille spørsmål ved behovet for plakaten i en situasjon med partipolitikken på retur som pressens drivkraft.

Redaktørplakatens egentlige tittel er "*Redaktørens plikter og rettigheter*". Pliktene er i klart flertall: Rundt ti av punktene omhandler plikter, mens kun to eller tre kan med litt velvilje sies å uttrykke rettigheter. Når dokumentet likevel omtales som redaktørens frihetsbrev, må minst ett av to forhold gjøre seg gjeldende. Enten blir rettighetene oppfattet som uforholdsmessig mye viktigere enn pliktene, og/eller blir også pliktene oppfattet som rettigheter redaktøren har. I det siste tilfellet må resonnementet være at en redaktør har plikter som står over eiernes interesser, og at disse plikter gir redaktøren rettigheter som eierne aksepterer ved å undertegne plakaten. Den gir således redaktøren rett til å nekte å etterkomme ordre fra eierne, hvis ordren er i strid med redaktørens plikter. Formålet med plakaten blir dermed å legitimere sivil ulydighet fra redaktørens side.

Seier til redaktørene er imidlertid bare en av tre mulige tolkninger av Redaktørplakaten. Den kan også tolkes som et kompromiss mellom partene - og som seier til eierne.

Tolket som et kompromiss, blir det nærliggende å tenke seg fordelingen av plikter og rettigheter som et uttrykk for dette. Eierne har gitt redaktørene noen rettigheter mot at de aksepterer sine plikter, og redaktørene har akseptert noen plikter mot å bli tilkjent ettertraktede rettigheter.

Plakaten kan imidlertid også tolkes som seier til eierne over redaktørene, dvs. som at selv om Redaktørforeningen tok initiativet og hensikten var å oppnå større frihet, ble det eierne som tok siste stikk. Denne tolkningen er fullt forenlig med et ønske hos begge parter om å framstille utfallet som at redaktørene har fått sin frihet. NR har et selvsagt ønske om å framstille det slik - alternativet ville være å innrømme nederlag i foreningens fanesak. NAL kan heller ikke ha noe behov for å si NR imot. Ved å insistere på at NR måtte erkjenne et nederlag, ville NAL kun bidratt til å opprettholde en konflikt de i realiteten hadde vunnet. Dessuten er det en fordel for eierne om redaktørene deres framstår som frie og uavhengige. Det er redaktørene som representerer deres eiendom utad, og redaktørens uavhengighet øker avisenes troverdighet.

Ved denne tolkningen må også redaktørens rettigheter oppfattes som plikter overfor eierne - motsvarende at deres plikter oppfattes som rettigheter ved full seier til redaktørene.

Dertil kan plakaten gjøres til gjenstand for omfortolkning i tid og rom. Hva som passer i partipressen, er kanskje ikke like selvsagt i aviser med andre formål. Hva som passer i pressen, behøver ikke være selvsagt for Internett.

La oss se på Redaktørplakatens ulike formuleringer.

"En redaktør skal alltid ha pressens ideelle mål for øye".

Her konfronteres redaktøren med en plikt, et ideal eierne kan måle innsatsen opp mot. De ideelle mål synes for øvrig ikke å være særlig omstridte i pressen. De er beskrevet som "pressens samfunnsrolle" i Vær Varsom-plakaten - et felleseie for Norsk Presseforbund, der både NAL og NR er medlemmer.

Ut fra forståelsen av Redaktørplakaten som et frihetsbrev, må dette tolkes om. Formuleringen uttrykker da ikke en plikt overfor eierne, men en plikt overfor ideelle mål som står over eiernes interesser. Plikten gir redaktøren en rettighet overfor eiere som *ikke* har de "ideelle mål for øye": Retten til å ignorere påbud fra deres side. Følgelig kan det ikke være eierne som avgjør om redaktøren selv oppfyller de ideelle mål. Hvem som eventuelt skal gjøre dette, framgår ikke av plakaten, men det er vel nærliggende å anta at vurderingen tenkes foretatt av *andre redaktører*, "judgment by peers".

En alternativ fortolkning av plakaten, er at *eierne* har "pressens ideelle mål for øye", og at de ønsker å forsikre seg om at redaktørene de ansetter, har det samme. Eierne skal jo ikke selv redigere, men legger sin skjebne i redaktørens hender.

Ifølge Vær Varsom-plakaten har pressen "et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk". Dette ble i partipressens tidsalder neppe fortolket som et ansvar for "indre mangfold" i hver enkelt avis. For partipressen var det ideelle målet å fremme partiets interesser, ut fra den tanke at det som tjente partiet, tjente også samfunnet. Det ideelle mål som forpliktet redaktøren, ble dermed å oppfylle avisens formålsparagraf, slik denne var utformet av eierne.

Dertil kan formuleringen tolkes som en *avgrensning* av redaktørens ansvarsområde. En avis kan ha både et ideelt og et kommersielt mål. Formuleringen avgrenser i så fall redaktørens ansvar til det ideelle, mens "andre" har ansvaret for det kommersielle. Det framgår imidlertid ikke hvem disse "andre" er - kan det være eierne selv? Ei heller framgår det hvorvidt de ideelle mål skal være over- eller underordnet de økonomiske krav. Selv når politikken er målet og økonomien midlene, vil det imidlertid være midlene som avgjør mulighetene for å realisere politikken. I den forstand vil økonomien alltid være overordnet.

"Redaktøren skal ivareta ytringsfriheten".

Her konfronteres redaktøren nok en gang med en plikt, som eierne kan legge til grunn for bedømmelse av innsatsen. Og igjen må formuleringen tolkes om, skal den harmonere med oppfatningen av Redaktørplakaten som et frihetsbrev. Omfortolket uttrykker den en innrømmelse av at redaktøren er underlagt ideelle plikter som gir rettigheter overfor eierne. Formuleringen gir i så fall redaktøren rett til å trykke ytringer som eierne misliker, uten frykt for sanksjoner fra deres side.

En alternativ fortolkning er at ivaretagelse av ytringsfriheten er viktig for aviseierne selv. F.eks. avgjør ytringsfriheten hvor stor næringsfrihet avisene har. Ytringsfrihet er også en forutsetning for den partipolitiske virksomheten som eierne bedrev, eller stilte sine aviser til rådighet for. Når det gjelder ytringsfriheten, har demokratiet og pressen sammenfallende interesser. Første paragraf i Norsk Presseforbunds Vær Varsom-plakat lyder derfor slik: "Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn".

Spesielt for en partipresse er ytringsfriheten av fundamental betydning. Mens en kommersielt motivert presse kan leve med begrenset ytringsfrihet - selv om dette reduserer næringsfriheten - må en partipresse under slike forhold opphøre eller gå under jorden. For partipressen er imidlertid ytringsfriheten ikke bare en frihet *fra* offentlige inngrep. Den er også en frihet *til* å avgjøre hvem som skal få ytre seg om hva. Den forutsetter trykkefrihet, men omfatter ikke trykkeplikt. Den enkelte partiavis vil derfor ikke nødvendigvis fortone seg som inngrepet av ytringsfrihet. Partipressen som system kan imidlertid gjøre det.

Til "den redigerende makt" (Eide 2000) som ble betrodd partiredaktøren, hører makten til å *fordele* ytringsfrihet – mellom redaktøren selv og andre, mellom redaktørens venner og fiender i partiet, støtteorganisasjonene, leserkretsen, konkurrerende partier eller hvor det måtte være. I lys av dette vil et påbud fra eierne om at redaktøren skal ivareta ytringsfriheten, snarere tjene til å *begrense den redigerende makt*. Redaktøren tillates ikke å skalte og valte med ytringsfriheten etter eget forgodtbefinnende, men risikerer at eierne vil bedømme dette som maktmisbruk.

"(Redaktøren skal) etter beste evne arbeide for det som etter hans/hennes mening tjener samfunnet".

Igjen hever Redaktørplakaten pekefingeren overfor redaktøren, som pålegges å bruke sin stilling til samfunnsgagnlig arbeid. Formuleringen synes å være det sosiale motstykket til plikten overfor pressens ideelle mål, idet hva som er samfunnsnyttig, trolig også er det Vær Varsom-plakaten behandler under tittelen "pressens samfunnsrolle".

For å harmonere med oppfatningen av Redaktørplakaten som et frihetsbrev, må også dette omfortolkes til at redaktøren har plikter overfor samfunnsinteresser som er overordnet eiernes interesser. At eierne aksepterer dette, gir redaktøren fritt leide om interessene kommer i konflikt med hverandre. Redaktøren er da forpliktet til å ta samfunnets parti mot eierne, og må bruke eiernes avis til å ivareta samfunnets interesser overfor dem. Følgelig kan det heller ikke her være eierne som avgjør om redaktøren selv oppfyller sine samfunnsforpliktelser.

En alternativ fortolkning er at *aviseierne* har som mål å tjene samfunnet med sin virksomhet – og at de med formuleringen i Redaktørplakaten søker å forplikte redaktørene til det samme. Det som ellers kan skje, er at redaktøren vil bruke avisen til å fremme *sine egne* interesser, eller la den bruke til å fremme tredjeparts interesser i strid med hva eierne ser seg tjent med. Igjen er utgangspunktet at eierne legger sin skjebne i redaktørens hender. De eier et maktapparat, men betror det til en ansatt funksjonær. For å redusere risikoen forbundet med dette, ledsages maktoverføringen av en formaning om hva makten skal brukes til. I det ligger naturligvis også en skjult trussel om hva som vil bli redaktørens skjebne, hvis han ikke oppfyller eiernes forventninger. Hadde tilliten til redaktøren vært ubegrenset, ville det ikke vært nødvendig med noen formaning.

En klar indikasjon på eiernes samfunnsengasjement, er nettopp at avisene ble knyttet til de politiske partier. Riktignok har Svennik Høyér sannsynliggjort et element av markedstilpasning i avisenes valg av partifarge – at det fant sted en produkt differensiering der nye aviser søkte mot de velgergrupper som var "ledige" i den forstand at de manglet egen avis, og derfor kunne tilby nykommeren et leserunderlag (Høyér 1975/77, 1982, 1995). Dette vil imidlertid ikke bety annet enn at eierne ved partitilknytning så en mulighet for å forene det egennyttige og det samfunnsnyttige. At det lar seg påvise et sammenfall mellom valg av partifarge og forekomsten av ledige velgergrupper, behøver heller ikke være uttrykk for markedstilpasning. Initiativet kan like gjerne ha kommet fra partimedlemmer som følte seg truet av å mangle noe konkurrerende parti allerede hadde – en avis.

En grunn til at nye aviser ble henvist til å søke ledige velgergrupper må dessuten ha vært at partiene ikke ønsket å konkurrere mot seg selv, selv om

de allerede ”okkuperte” gruppene skulle være økonomisk mer lønnsomme for avisen. I det hele er bekjennelse av partifarge ikke bare egnet til å bringe avisen suksess. Det kan også være en belastning. Avisen mister sin selvråderett, og dens suksess kan bli avhengig av hva partiet foretar seg. Leserunderlaget kan bli avgrenset til partiets velgere, og motgang for partiet kan ramme også avisen – som dermed ikke har andre muligheter enn å si opp troskapsbåndet om den vil overleve.

”Gjennom sin avis skal redaktøren fremme en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling”.

Igen inneholder redaktørplakaten en formaning til redaktøren, en plikt som kan medføre sanksjoner fra eierens side om den ikke overholdes. Og igjen må formuleringen omtolkes til at redaktøren har en plikt som står over eierens interesser, for å harmonere med oppfatningen av Redaktørplakaten som et frihetsbrev.

I utgangspunktet virker det like lite sannsynlig at eierne skulle være mot bruk av avisen til saklig og fri informasjons- og opinionsformidling, som at de skulle være mot bruk av den til å ivareta pressens ideelle mål, ytringsfriheten og samfunnets interesser. Imidlertid må vi ta i betraktning at Redaktørplakaten er et produkt av partipressen. For eierne av partiaviser ville det kanskje vært mer naturlig å kreve at ”gjennom sin avis skal redaktøren fremme partiets interesser og agitere med overbevisende kraft for dets standpunkter”. I så måte kan valg av plikt for inkorporering i plakaten oppfattes som en seier for redaktørens uavhengighet.

Den alternative fortolkning er også her at eierne søker å forhindre bruk av avisen til å ri redaktørens egne eller tredjeparts kjepphester. Sluttappellen i Vær Varsom-plakaten lyder: ”Ord og bilder er mektige våpen. Misbruk dem ikke!”. For eierne vil dette være en appell til redaktøren om ikke å misbruke den tillit han eller hun er vist, ved å bli betrodd disse våpen.

”Redaktøren skal etterstrebe en journalistikk som gjør det klart for leseren hva som er reportasje og formidling av informasjon og fakta, og hva som er avisens egne meninger og vurderinger.”

Her framsettes det et krav til redaktøren om å følge god presseskikk, og skille mellom fakta og vurderinger. ”Gjør klart hva som er faktiske opplysninger og hva som er kommentarer”, heter det i Vær Varsom-plakaten.

Ut fra oppfatningen av Redaktørplakaten som et frihetsbrev, må også dette omtolkes til at redaktøren har plikter som må oppfylles selv når det ikke passer eierne. Det som i så fall måtte passe eierne bedre, er at avisen framstiller partiets meninger og vurderinger som fakta og sannheten.

Ut fra en alternativ fortolkning er det imidlertid også i eiernes interesse at redaktøren holder seg til god presseskikk. Eierne har betrodd redaktøren oppgaven med å framføre meninger på sine vegne. Som for andre lesere, gjør sammenblanding av fakta og vurderinger det vanskelig for eierne å kontrollere hva redaktøren mener, og følgelig om redaktørens meninger korresponderer med deres egne. For eierne er det derfor en fordel om redaktøren gjør sitt standpunkt tydelig.

En redaktør forutsettes å dele sitt blads grunnsyn og formålsbestemmelser. Men innenfor denne rammen skal redaktøren ha en fri og uavhengig ledelse av redaksjonen og full frihet til å forme avisens meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret. Kommer redaktøren i uløselig konflikt med avisens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling. Redaktøren må aldri la seg påvirke til å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning.

Den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens innhold. Redaktøren leder og har ansvaret for sine medarbeideres virksomhet, og er bindeleddet mellom utgiveren/styret og de redaksjonelle medarbeiderne. Redaktøren kan delegerer myndighet i samsvar med sine fullmakter. "

Når Redaktørplakaten omtales som et frihetsbrev og en garanti mot eierinnflytelse, er det særlig disse avsnittene som trekkes fram. I sin framstilling for Makt- og demokratiutredningen har Helge Østbye kommentert avsnittet slik:

"Vanligvis har en bedriftseier råderett over hvilken produksjon som skal foregå i hans (unntaksvis: hennes) bedrift, og hvordan denne produksjonen organiseres. Det er ingen formell, nedre grense for hvilke detaljer en eier kan blande seg inn i. Gjennom Redaktørplakaten har aviseierne fraskrevet seg retten til å styre detaljer i avisenes innhold, altså en frivillig og kontraktfestet overføring av makt fra eier til redaktør. .. Bak dette ligger nok oppfatningen av avisenes spesielle betydning som informatører og meningsskapere i samfunnet" (Østbye 2000).

Imidlertid er Østbye også oppmerksom på at "Redaktørplakaten legitimerer eiernes styring med den overordnede redaksjonelle linja - bladets 'grunnsyn og formålsbestemmelser'. En må forutse at avisas grunnsyn virker styrende på viktige deler av innholdet, ikke minst valg av politisk eller samfunnsmessig utgangspunkt. Og det er opp til eierne (styret) å fastsette dette. Det vil også i stor grad være opp til eierne å fastsette hvor detaljert grunnsynet skal presiseres".

Den alternative fortolkning er derfor at avsnittene *ikke* gir redaktøren frihet til å handle uavhengig og på tvers av eiernes interesser. De uttrykker tvert om den mest effektive måten å sikre redaksjonens lojalitet mot eiernes grunnsyn og avisens formål, uten at avisen samtidig taper kampen mot deadline og konkurransen om å være først med nyhetene.

Som kjent, finnes det to måter å hindre uønskede ytringer i aviser så vel som andre medier. Ytringsfrihetskommisjonen kaller dem "forhåndskontroll" og "frihet under ansvar" (NOU 1999:27, kap. 7). Mens forhåndskontroll er ensbetydende med *sensur*, er frihet under ansvar en oppfordring til *selvsensur*. Uteblir selvsensuren, er frihet under ansvar ensbetydende med etterkontroll og sanksjonering av de framsatte ytringer. Den tilsiktede læringseffekt av å stille til ansvar, er selvsensur.

Redaktørens hovedoppgave i avisen er ikke å skrive, men å redigere. Hva redigering er, har Ytringsfrihetskommisjonen besvart ved å stille et retorisk spørsmål: "Hva er forskjellen på å *redigere* og å *sensurere*?" (s. 56). Redaktøren sensurerer så vel sine egne journalister som bidrag utenfra. Rettesnoren for sensuren er avisens grunnsyn og formålsbestemmelser. Ifølge Redaktørplakaten skal redaktøren ivareta en rekke andre hensyn også - hensynet til pressens ideelle mål, til ytringsfriheten, til samfunnets beste, til en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling. Det er neppe til redaktørens fordel om mange av disse hensyn ofte blir neglisjerte. Imidlertid er det bare ved uløselig konflikt med grunnsynet at redaktøren plikter å fratrukke sin stilling. Avisens grunnsyn og formål er dermed overordnet de øvrige hensyn i Redaktørplakaten. Hvilket innebærer at kommer de øvrige hensyn i konflikt med avisens grunnsyn og formål, må redaktøren sette dem til side - eller fratrukke sin stilling.

Ansettelsen av en redaktør ivaretar eiernes behov for forhåndskontroll. Som det framgår av Redaktørplakaten, er redaktøren bindeleddet mellom eierne og redaksjonen. Sverre Høyen har beskrevet hvordan dette fungerer: "Han er tradisjonelt eiernes talsmann overfor redaksjonen og journalistenes talsmann i styret" (Høyen 1975). For å overstyre redaktøren måtte eierne delegert myndighet til ytterligere en eller flere kontrollinstanser -

eksempelvis styreformannen eller hele styret. Alternativet til delegering er å innkalle eierne til generalforsamling hver dag foran deadline, med debatt og påfølgende avstemning om hva som skal trykkes.

Hvis én slik kontrollinstans ble utstyrt med de samme fullmakter som redaktøren, ville denne i praksis overtatt rollen som ansvarlig redaktør, og redusere den nominelle redaktør til en underordnet funksjonær. Dette ville reist spørsmålet om hvem som skulle kontrollere denne kontrollinstansen igjen - hvem skulle vokte vokteren. Og ble det etablert et hierarki av kontrollinstanser - redaktøren, styreleder, hele styret i plenum, osv. - ville resultatet blitt et handlingslammende byråkrati. Som følge av dette ville avisen tape kampen mot sin egen deadline, og med mindre alle aviser gjorde det samme, ville den som innførte eiersensur, bli en sikker taper i konkurransen om å være først med nyhetene.

Eiersensur av innholdet har derfor en åpenbar "downside" i form av tapt effektivitet i enhver forstand, og tap av lønnsomhet som følge av dette. For at sensur likevel skal lønne seg for eierne, må den ha en "upside" som er større enn tapene. Denne vil neppe være av økonomisk art, men må være knyttet til sikkerheten for at uønskede opplysninger og meninger ikke kommer på trykk.

For å vurdere om det finnes en slik "upside", kan vi gripe tilbake til Helge Østbyes påstand om at det bak den frivillige og kontraktfestede overføring av makt fra eier til redaktør ligger en oppfatning av "avisenes spesielle betydning som informatører og meningsskapere i samfunnet". Det antydes her at avisene er spesielt *viktige* informatører og meningsskapere, og av den grunn kan ledelsen av dem ikke overlates til amatører. Dette skal eierne heldigvis ha innsett, og derfor har de overført makten til redaktører som *har* den nødvendige kompetanse. Østbye hevder at en slik maktoverføring er unik for bedrifter som har undertegnet Redaktørplakaten, men lignende forhold gjør seg gjeldende også andre steder der driften krever fagkompetanse som eierne ikke nødvendigvis har. Man kan godt eie sykehus, håndverksbedrifter, entreprenørfirma, forsikringsselskap osv. uten å være utdannet lege, elektriker, sivilingeniør eller aktuar, men som eier er man da henvist til kun å legge premisser for fagfolkene og må avstå fra direkte innblanding i deres arbeid.

Det er ikke uvanlig å kreve kompetansevurdering og autorisasjon før man blir betrodd retten til å framføre meninger. Redaktører kan finne på å tenke slik, og det samme kan akademikere som skriver om dem. At avisene er spesielt viktige informatører og meningsskapere, må også forstås som at de er spesielt viktige for *demokratiet*, jf. innledningen til Vær Varsom-plakaten

sitert ovenfor. For demokratiets vedkommende er imidlertid kompetansekravet svært lavt, da det skal foreligge uvanlig gode grunner for ikke å bli autorisert som kompetent fra man er 18 år gammel. At aviseierne har den fornødne kompetanse blir erkjent også av Redaktørplakaten, som forutsetter at eierne har utformet det grunnsyn og de formålsbestemmelser redaktøren må gi sin tilslutning til.

Det spesielle ved avisene som informatører og meningsskapere, er imidlertid ikke at de bidrar til demokratiet. Også andre samfunnsinstitusjoner bidrar til demokratiet, ikke minst de politiske partiene. Det spesielle ved avisene og andre massemedier, er at de produserer en kontinuerlig og uendelig strøm av detaljinformasjon, kalt nyheter, hvorav noe har betydning for demokratiet, men mye er irrelevant og trivielt. Til nyhetene knytter det seg alltid vurderinger, hvorav den mest grunnleggende er om nyheten er verd publisering. Andre vurderinger vil ha form av kommentarer og meninger. Koplek til strømmen av nyheter er det derfor en like uendelig strøm av meninger, hvorav de fleste er døgnfluer på linje med nyhetene selv.

Aviser produserer meninger slik andre bedrifter produserer spiker. Etter hver eneste serierunde har avisene en mening om hver eneste spiller som har deltatt, kanskje også om dommeren og publikum. Det er nyttig for tilliten om disse meninger framføres på bakgrunn av fagkompetanse, idet karakteren spillerbørsen da vil bli fastsatt ut fra kjennskap til de aksepterte normer for gode prestasjoner. Likevel er dette noe alle kan ha en mening om, og det kan være delte meninger om avisens mening. Eierne kan bli konfronterte med lesere som ikke deler avisens mening, og eierne kan være tilbøyelige til å gi leserne rett. I så fall har avisen framført en mening som ikke deles av utgiver eller styret. Men eierne kan likevel akseptere at sportsjournalisten er mer kompetent til å ha meningen. Dagen etter er meningen glemt av alle med mulig unntak av spillerne, som kanskje husker sin egen karakter.

I spørsmål som er viktige for demokratiet, har eierne således ikke gitt fra seg noen makt. Og hva som er viktig for demokratiet, avgjør de ved å gi avisen et grunnsyn. "Innenfor denne rammen" kan det ikke koste eierne mye å gi redaktøren "full frihet til å forme avisens meninger, selv om de i enkelte spørsmål ikke deles av utgiveren eller styret". Det sparer dem for bryet med selv å mene noe om alskens trivialiteter, og de kan godt leve med meningsdivergens - som for øvrig kan oppstå ikke bare mellom redaktør og utgiver, men også de ulike utgiverne eller eierne imellom (hvorav noen kan være enige og andre uenige med redaktøren).

Det er også på dette detaljnivået at innehav av fagkompetanse blir viktig for meningen, og følgelig for lesernes tillit til den. På detaljnivået har eierne

således fordel av å kunne lene seg såvel på journalistisk kompetanse som på faglig innsikt i det nyheten handler om (hvilket krever spesialmedarbeidere som de færreste norske aviser har). I de store spørsmål derimot, som demokratiet, kreves det ikke spesialkompetanse for å ha en mening. Alle myndige personer har krav på gjennomslag for sine meninger om sykehuspolitikk, selv om man bør være lege og spesialist for å få gjennomslag for meninger om en hjerteoperasjon. Jo større spørsmål, desto mer meningsberettiget er derfor alle samfunnsborgere – alle med unntak av redaktørene. For dem gjelder at jo større spørsmål, desto mer forpliktet er de av avisens grunnsyn og formålsbestemmelser. For dem gjelder derfor den omvendte regel: Jo *mindre* spørsmål, desto mer berettiget er redaktøren til å fremme sin egen mening.

Redaktørplakaten gir redaktøren retten til "fri og uavhengig ledelse av redaksjonen" - men på eget ansvar og for egen risiko. Eierne bistår ikke med noen forhåndskontroll som kunne fritatt redaktøren for ansvar og redusert risikoen, det seg være overfor leserne, kildene, straffeloven eller eierne selv. Det kan også være til eiernes fordel at redaktøren har "full frihet til å forme avisens meninger". Da kan de lettere distansere seg fra populære og kontroversielle meninger - selv om de egentlig skulle være enige med redaktøren, som dermed blir latt i stikken. Etter Redaktørplakaten kan redaktøren heller ikke redusere risikoen ved å spre ansvaret internt i avisen, for "den ansvarshavende redaktør har det personlige og fulle ansvar for avisens innhold". Uansett hvem som egentlig har produsert den uønskede mening, sitter ansvaret limt på redaktøren.

Ved å avstå fra forhåndssensur viser eierne redaktøren tillit. De stoler på at redaktøren foretar fornuftige faglige vurderinger, og forventer at redaktørens egen forhåndssensur, som kalles redigering, vil ivareta avisens grunnsyn og formål. Ved å stole på redaktøren sparer de seg selv for en mengde unødvendig bry, som også ville satt framdriften i avisarbeidet i fare. Men de stoler ikke mer på redaktøren enn å true med konsekvensene, hvis redaktøren ikke viser seg tilliten verdig. "Kommer redaktøren i uløselig konflikt med avisens grunnsyn, plikter han/hun å trekke seg tilbake fra sin stilling", heter det i Redaktørplakaten.

Formuleringen forutsetter at riktig person ble ansatt, men at noe har skjedd og at redaktøren selv vil innse dette og ta konsekvensen av det. En silkesnor blir delt ut. Kanskje av den grunn står det ikke noe i plakaten om hvordan *eierne* har tenkt å finne ut om redaktøren har kommet i "uløselig konflikt med avisens grunnsyn". Dette vil imidlertid eierne kunne forvise seg om ved å foreta *etterkontroll* av den publiserte avis. For denne kontrollens vedkommende vil det være til stor fordel om redaktøren

- har gjort "det klart for leseren hva som er reportasje og formidling av informasjoner og fakta, og hva som er avisens egne meninger og vurderinger"
- aldri har latt "seg påvirke til å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning"

Særlig gunstig for eierne er det om redaktøren overholder plikten til det siste også når redaktørens overbevisning er i "uløselig konflikt med avisens grunnsyn". Da vet begge parter hva Redaktørplakaten krever av redaktøren. En redaktør som vil beholde stillingen på tross av en uløselig konflikt med grunnsynet, vil også vite hva som må gjøres. Redaktøren må bryte plikten, og hevde meninger som *ikke* er i samsvar med egen overbevisning. Redaktøren må velge selvsensur - et utbredt fenomen i partipressen (Dahl 1999). Redaktøren kan heller ikke på annen måte informere om sin egentlige overbevisning, for da er silkesnoren fortsatt eneste utvei. Eierne kan derfor uimotsagt fastslå at redaktørens støtte til deres syn er på fritt og selvstendig grunnlag, for redaktøren har full frihet til å forme avisens meninger og forbud mot å hevde meninger som ikke er i samsvar med egen overbevisning.

Slik må redaktørens frihet og uavhengighet være ifølge Redaktørplakaten. Det er en frihet til å være uenig med eierne i saker som er uviktige for dem. I viktige saker er det fritt valg mellom å være enig med eierne, eller fratse stillingen. Det er i den forbindelse interessant å registrere hva Helge Østbye har skrevet om redaksjonell uavhengighet i NRK. I sitt arbeid for den nåværende Makt- og demokratiutredningen framhever han at prinsippet om redaktørens uavhengighet er vesentlig eldre i NRK enn i pressen (Østbye 2000). I sitt arbeid for den forrige Maktutredningen påpekte han at "NRK driver en intern kontroll eller selvsensur for å unngå en mer direkte innblanding i programvirksomheten". (Østbye i 1982:30).

Betraktet som et frihetsbrev, forutsetter Redaktørplakaten et motsetningsforhold mellom eiere og redaktører. Hvis redaktøren etter egen overbevisning er helt enig med eierne, blir problemstillingen irrelevant. Ved enighet mellom partene blir imidlertid den fulle frihet til å forme avisens meninger, lik full frihet til å uttrykke eiernes meninger. I partipressens tidsalder ble dette ivaretatt ved å ansette redaktører og journalister som hadde partiboken i orden. Formuleringen "en redaktør forutsettes å dele sitt blads grunnsyn og formålsbestemmelser", er også et typisk produkt av partipressen. Ellers ville det trolig vært tilstrekkelig å vise til formålet.

Men et grunnsyn må ikke nødvendigvis være partipolitisk. Det kan også være å tjene leserne, samfunnet, markedet - eller å tjene penger på virksomheten. Særlig det siste har overtatt som "problem" etter at de partipolitiske bånd løsnet. "Ved å ønske seg utgivere som ikke er interessert i mediets innhold, ber man i en viss forstand om utgivere som legger vekt på profitten, og som derved indirekte kan ha en stor (og uheldig) innflytelse på innholdet til tross for den 'redaksjonelle uavhengighet', eller altså, nettopp på grunn av den" konstaterer således Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27, s. 98).

Redaktørplakaten gir redaktørene det hele og fulle ansvar, mens eierne beholder makten. Eierne har derved makt uten ansvar - og redaktørene ansvar uten makt. Det er derfor ikke til å undres at aviseiernes organisasjon, Norske Avisers Landsforening, synes plakaten er fortreffelig. Når NAL uttaler seg mot lovfesting av plakaten, kan hensikten derfor være å provosere politikerne til å gjøre nettopp dette. Men aviseierne vet også at intensjonen med lovfesting er å fravriste dem makt. Derfor truer NAL i sin høringsuttalelse med at uansett hva lovgiverne finner på, kan ingen ansvarlig redaktør "leve med en dyptgående konflikt med sine eiere".

Når redaktørforeningen og dens medlemmer aksepterer og tilmed applauderer en plakat som gir dem ansvar uten makt, må det være fordi det ikke oppleves slik. Alternativet til selvsensur er forhåndskontroll, og som Ytringsfrihetskommisjonen påpeker, er dette "en særlig uheldig form for sanksjon mot ytringer" (s. 166). Som Helge Østbye skrev om NRK i 1982, var intern kontroll og selvsensur langt å foretrekke framfor ekstern kontroll og sensur. Det kan imidlertid også være at eierne ikke har sterkere meninger enn at de kan leve med redaktørens - og at redaktørene ikke har sterkere meninger enn at de kan leve med eiernes. Som redaktør Jens Olai Jenssen i Oppland Arbeiderblad sa i sitt foredrag på Norsk Redaktørforenings årsmøte 4. mai 2001: Det er ikke pressen alene som har gjort sitt ståsted utydelig - "vi kan nok saktens også hevde at våre politiske partier i stor grad har fristilt seg fra sitt eget ideologiske ståsted". De aller fleste av avisenes meninger er dessuten om trivielle spørsmål, eller detaljer i de store spørsmål. For slike spørsmål er det i eiernes interesse at redaktøren ivaretar avisens selvplagte plikt til å mene noe.

Det har oppstått tvil om hvorvidt lovfesting av Redaktørplakaten er forenlig med Grunnloven. Blant annet har Justisdepartementets lovavdeling kommet til at det strider mot § 100s "Trykkefrihed bør finde sted" (jf. NOU 1999:27, s. 97). Dette er det ikke umiddelbart enkelt å forstå. En lovfesting av Redaktørplakaten vil jo innebære lovfesting av eiers rett til å bestemme avisers eller andre mediers grunnsyn og formål. Det vil også innebære lovfesting av redaktørens plikt til å fratre hvis redaktøren kommer i "uløselig

konflikt" med de prinsipper eier vil at mediet skal redigeres etter. Disse prinsipper kan være både politiske og kommersielle. Den mest åpenbare effekten av å lovfeste redaktørens plikt til å fratrukke seg, synes derfor å være at eier blir spart for å betale etterlønn til redaktører som må gå. Nå vil dette være gjenstand for en privat avtale mellom partene. Således kunne vi på forsommeren 2001 lese at TVNorge må ut med flere titalls millioner for å bli kvitt sin administrerende direktør og ansvarlige redaktør. Vi kunne også lese at etter den oppsagte lederens oppfatning skyldtes avskjedigelsen den ansvarlige redaktørs "uløselige konflikt" med eiernes overordnede redaksjonelle strategi, mens representanter for eierne bedyret at det snarere var administrerende direktør som ble sagt opp. Etter en lovfesting av Redaktørplakaten ville partenes argumentasjon vært omvendt. Da ville eierne ha bedyret at ansvarlig redaktør måtte trekke seg, uten noen som helst kompensasjon, på grunn av sin "uløselige konflikt" med eiernes redaksjonelle grunnsyn. Den oppsagte ville derimot argumentert med at det var administrerende direktør som ble avskjediget for helt andre forhold, slik at en fallskjerm måtte utløses.

Nå er det imidlertid neppe Redaktørplakaten som egentlig blir forsøkt lovfestet, men snarere en formulering i plakaten om redaktørens fulle frihet og uavhengighet. Hvordan en slik formulering kan lovfestes, er heller ikke umiddelbart enkelt å forstå. Den må medføre en plikt for medieeiere til å overdra sin eiendom til en redaktør, som i kraft av sin frihet og uavhengighet ikke står ansvarlig overfor noen som helst, for noe som helst. Til redaktørens frihet og uavhengighet vil således høre friheten til å kjøre mediet økonomisk i grøften - for også krav om avkastning er et formål som innskrenker handlefriheten - samt friheten til å gi mediet et hvilket som helst grunnsyn som måtte passe redaktøren, uansett hva eierne måtte mene. Mens politiske bevegelser tidligere måtte etablere egne partiaviser i sin søking etter makt, blir det med lovfesting av den redaksjonelle uavhengighet tilstrekkelig å erobre de eksisterende redaktørkrakker etter hvert som disse blir ledige.

Alternativt må redaktørens frihet og uavhengighet oppfattes som et forbud også for redaktøren mot å ha et grunnsyn, tilsvarende at redaktørens frihet og uavhengighet skal sikre mediene mot å bli redskaper for eiernes grunnsyn. Redaktøren er da ikke fri og uavhengig i betydningen å kunne gjøre som han eller hun vil, men i betydningen nøytral i forhold til interessegrupper og konfliktlinjer i samfunnet. Mens utviklingen av pressen fram til 1885 gikk "fra fargeløse blade" til politisk engasjement (Høyer 1995), vil således utviklingen etter 1885 være en reversering av denne prosessen - etter hvert pålagt ved lov.

Siden den økonomiske evnen til å etablere egne massemedier er ulikt fordelt, vil dette harmonere godt med det spesielle norske likhetsidealet, der ingen må ha det bedre enn de dårligst stilte. Det gjør det også uvesentlig at monopolet er normaltilstanden i det norske mediemarkedet, og at det har funnet sted en relativt betydelig grad av eierkonsentrasjon i mediebransjen. Det må imidlertid åpenbart kreve en endring av Grunnlovens §100 om at "Trykkefrihed bør finde sted". I stedet må det innføres et totalt forbud, både for eiere og redaktører, mot å bruke mediene til å fremme et grunnsyn.

Referanser

Dahl, Hans Fredrik (red) (1999): *Sensur og selvsensur i nordisk presse*. Fredrikstad: Institutt for journalistikk.

Eide, Martin (2000). *Den redigerende makt – Redaktørrollens norske historie*. Oslo: Høyskoleforlaget, IJ-forlaget.

Høyer, Svennik (1975): 'Dagspressen'. I Mie Berg (red). *Massemedier i Norge*. Oslo: Gyldendal.

Høyer, Svennik (1975/1977): *Norsk presse mellom 1865 og 1965. Strukturutvikling og politiske mønstre*. Oslo: Institutt for pressforskning, Universitetet i Oslo.

Høyer, Svennik (1982): 'Pressen - økonomisk utvikling og politisk kontroll'. I *NOU 1982:30 Maktutredningen, Rapporten om massemedier*.

Høyer, Svennik (1995): *Pressen mellom teknologi og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jenssen, Jens Olai (2001): *Foredrag på Norsk Redaktørforenings vårmøte/årsmøte 4. mai*. <http://www.nored.no/landsmote/joj.html>

NAL (udatert): *Avisbransjen og ytringsfriheten*. <http://www.nal.no/nalstart.htm>

NAL (udatert): *Høringsuttalelse om lovfesting av prinsippet om den redaksjonelle uavhengighet om plikt til å informere om eierforhold*. <http://www.nal.no/nalstart.htm>

NOU 1982:30 *Maktutredningen, Rapporten om massemedier*.

NOU 1995:3 *Mangfold i media*

NOU 1999:27 *"Ytringsfrihed bør finde Sted"*.

Østbye, Helge (1982): 'Norsk rikskringkasting - ett monopol, to medier'. I *NOU 1982:30 Maktutredningen, Rapporten om massemedier*.

Østbye, Helge (2000): *Hvem eier norske massemedier?* Rapport nr. 25, Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Lovfesting av redaktørens uavhengighet

Mitt essay "Redaktørplakaten - en alternativ fortolkning" ble skrevet tidlig i 2001, før NAL ble til MBL. Og før kulturminister Ellen Horn, som en av sine siste embetsgjerninger, la frem stortingsmeldingen "I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken" (St. meld. nr. 57 for 2000-2001). I denne såkalte mediemeldingen varslet Kulturdepartementet at det ville ta opp igjen forslaget om "lovfesting av redaksjonell uavhengighet i mediene". Mens forslaget av 1998 om det samme ble stanset fordi Justisdepartementet mente det var i strid med gjeldende §100 i Grunnloven, hadde Kulturdepartementet merket seg at Ytringsfrihetskommisjonen ikke anså lovfestingen for å være i strid med dens forslag til *ny* § 100, lansert året etter. Forutsatt endring av § 100 i løpet av kommende stortingsperiode, ville departementet "derfor legge frem forslag om lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten".

Begrunnelsen for departementets forslag vil definitivt ikke være den alternative fortolkning av plakaten som er presentert ovenfor. Ifølge mediemeldingen slår Redaktørplakaten tvert om fast

"redaktørens personlige og fulle ansvar for avisens innhold. I dette ligger at redaktøren i redaksjonelle spørsmål skal være uavhengig av omgivelsene, eierne inkludert".

Kulturdepartementet gir to begrunnelser for dette. Den ene er forankret i ytringsfriheten, og lyder slik:

"Et grunnleggende element i begrepet ytringsfrihet er at det ikke skal forekomme sensur eller påtrykk mot enkeltindivider for å hindre meninger fra å komme til uttrykk".

Den andre er forankret i publikums tillit til mediernes troverdighet, og lyder slik:

"Redaktørene er viktige i vårt demokrati. Redaktørene skal være garantister for ytringsfrihet, for uavhengighet, for integritet - kort sagt for at leserne og lytterne kan stole på det som formidles gjennom mediene".

Den redaksjonelle uavhengighet er en "viktig forutsetning for mediernes funksjon som kanaler for informasjon og meningsdannelse", sier departe-

mentet, og konkluderer med at det derfor ønsker å "bygge opp under redaktørinstituttet".

Den alternative fortolkning gir grunn til å betvile at lovfesting av Redaktørplakaten vil føre til større redaksjonell uavhengighet. Gitt at fortolkningen er feil, og uavhengigheten av eierne faktisk blir større, er det imidlertid grunn til å spørre om dette ivaretar de mål departementet søker å realisere.

For det første synes det klart at hva departementet forstår som et "grunnleggende element i begrepet ytringsfrihet, er at det ikke skal forekomme sensur eller påtrykk" mot *redaktøren*, fra *eierne*, "for å hindre meninger fra å komme til uttrykk". Redaktører synes å ha et særskilt krav på ytringsfrihet, større enn hva andre mennesker har, og dette kravet forutsetter et vern mot de medieeiere som har satt redaktøren til å gjøre en jobb for seg, et arbeidsforhold redaktøren har akseptert ved sin ansettelse.

Det er hevet over tvil at redaktører ytrer seg langt oftere enn personer som ikke er ansatte i mediene. Som Ytringsfrihetskommisjonen sier, vokter de kanalene ut mot det offentlige rom. Derfor har de også langt større muligheter enn andre, til å dominere offentligheten.

Fordi de ytrer seg oftere, kommer redaktørene ganske sikkert hyppigere enn andre i konflikt med interesser som ønsker å hindre eller sanksjonere ytringene deres. Dette gjelder vel å merke i absolutt forstand, for relativt til antall forsøk på å ytre seg, må vi tro at redaktørene langt oftere slipper gjennom sensuren - sin egen sensur, som de under navn av "redigering" påfører de som vil konkurrere med dem om å tiltrekke seg den offentlige oppmerksomhet.

At redaktører ytrer seg oftere, skulle imidlertid ikke bety at de har en særskilt rett til å ytre seg. Her synes kvantitet å bli forvekslet med kvalitet. Uten å si det direkte, innfører Kulturdepartementet her en gradering av ytringsfriheten. Dette kan synes et langt sprang fra Grunnloven av 1814, som ga trykkefrihet til alle uten reserverasjoner. Spranget har imidlertid en helt fersk presedens i Ytringsfrihetskommisjonens forslag i 1999 om å avgrense ytringsfriheten til kun å gjelde for *myndige* mennesker. Det er her i ferd med å bli innført et hierarki, der umyndige mennesker ikke har ytringsfrihet, myndige mennesker har det, og redaktører har det i særdeleshett.

For det andre, og i motstrid til dette, sier departementet at "redaktørene skal være garantister for ytringsfriheten". Her må vi anta det ikke er sin egen ytringsfrihet redaktørene skal garantere for, men *andres* frihet til å ytre seg

via massemediene. Hvis andre mennesker skal ha de samme rettigheter som redaktørene, hvis det er "et grunnleggende element i begrepet ytringsfrihet .. at det ikke skal forekomme sensur eller påtrykk" mot *de som vil ytre seg*, kan en stille spørsmålstegn ved redaktørens uavhengighet. Ytringsfriheten synes da tvert om å parkere både redaktører og eiere på sidelinjen, for disse er de eneste som ellers vil kunne "hindre at meninger skal komme på trykk". Den ideelle mediebedrift er et "meningenes frie marked" der redaktører og journalister fungerer som talerør for alle etter tur. Lovfesting av Redaktørplakaten vil i så fall hindre eieren fra å gripe inn og stanse ytringer. Til gjengjeld er redaktøren garantisten for at de skal slippe gjennom. Redaktørens uavhengighet av eieren blir dermed en forutsetning for at redaktøren skal kunne utføre sin oppgave som lakei for de som vil ytre seg.

Nå er det velkjent at redaktører og journalister har problemer med å akseptere rollen som mikrofonstativ. Det ligger også i sakens natur at mediene må redigeres - i hvert fall hvis det er overskudd på ytringer og underskudd på spalteplass og sendetid. Her synes vi å ane en tredje rolle for redaktøren i Kulturdepartementets forslag: Rollen som "kanalvokter" (Ytringsfrihetskommisjonens begrep) eller sensurinstans, den som avgjør tilgangen til offentligheten, for hvem, med hvilke ytringer. For redaktøren skal ikke bare garantere ytringsfriheten, men også sikre at "leserne og lytterne kan stole på det som formidles gjennom mediene".

Det sier seg selv at medienes makt øker jo mer vi stoler på dem. Ved en kombinasjon av høy tillit og lite innhenting av informasjon fra andre kilder, vil vi være den avhengige part i et avhengighets- og dominansforhold kontrollert av mediene. Derfor er mediene svært opptatt av å kontrollere hvilken tillit de til enhver tid nyter i befolkningen. Tillits- og troverdighetsundersøkelser gjennomføres tilnærmet fortløpende så vel i Norge som i sammenlignbare land. At det er ønsket om makt heller enn om penger som driver denne forskningen, illustreres med at det konsekvent er de store og til dels meget velstående løssalgssavisene som skårer lavest på tillitsbarometrene. Tillit synes således ikke å være noen forutsetning for økonomisk suksess.

Imidlertid er det grunn til å spørre om hvor tjent vi er med legge vi vår skjebne i medienes hender. Det forutsetter i det minste at mediene er tilliten verdig - hva vi avstår fra retten til å kontrollere. Det er også sider ved medienes innhold som ikke lar seg kontrollere. Spesielt viktig er at vi ikke kan kontrollere sannhetsgehalten i de meninger som kommer til uttrykk. Vi kan like eller mislike meningene, men de kan ikke være sanne eller gale.

Vi rører her ved det grunnleggende medieetiske skillet mellom fakta og vurderinger, mellom opplysninger og kommentarer. Faktiske opplysninger har et sannhetsinnhold som lar seg kontrollere - i hvert fall i prinsippet. Vurderinger og kommentarer har det ikke.

Til redaktørens vurderinger hører også hvilke fakta som skal offentliggjøres. Heller ikke denne vurderingen har et sannhetsinnhold. Vår tillit til mediene - og mediens makt over oss - er størst om vi aksepterer redaktørens utvelgelse av fakta og vurderinger. Vi aksepterer da at redaktøren avgjør hva vi skal vite og mene.

Det er ikke helt utenkelig at redaktører gjerne ser seg selv i rollen som åndelig fører for sine lesere, lyttere og seere. Ei heller er det utenkelig at mange blant publikum har behov for redaktøren som opinionsleder for seg. Det er forestillingen om et slikt behov som ligger til grunn for den såkalte tostegshypotesen om massemediens virkninger - selv om opinionslederen der ble antatt å være en publikummer som selv nøy høy tillit, og som leste og gikk god for redaktørens vurderinger (jf. Lazarsfeld et al 1948)..

I et tidligere arbeid har jeg diskutert om dette likevel er en klok strategi fra publikums side (Rolland og Lund 1986 og 1987 A-C). Konklusjonen er at også publikum bør lære å skille mellom fakta og vurderinger. Publikum bør stille et kvalitetskrav til mediene om troverdighet når det gjelder fakta, og består de denne prøven over lengre tid, kan vi opparbeide oss tillit til det som legges frem av faktiske opplysninger. Imidlertid bør publikum forbli skeptisk til mediens vurderinger - herunder også vurderingen av hvilke fakta og meninger vi skal få kjennskap til. Opparbeider vi oss tillit også til vurderingene, får mediene total makt over oss.

Kulturdepartementet mener at redaktøren vet best hvilke fakta og vurderinger vi bør få tilgang til, og at vi følgelig bør stole på redaktørens utvelgelse av disse fakta og vurderinger. Dette er å legge sin skjebne i redaktørens hender, og stikk i strid med den publikumsstrategi som er skissert ovenfor. Ifølge denne strategien bør vi tvert om være skeptiske til de valg redaktøren gjør. Ikke minst gjelder dette redaktørens valg av hvilke meninger som skal få komme til uttrykk.

Kulturdepartementet satser ytringsfriheten på ett kort - redaktøren. Dermed konsentreres makten over ytringsfriheten i redaktørinstituttet. Dette er det motsatte av den strategi Kulturdepartementet gjennomfører når det gjelder eierforholdene i mediene. Der er strategien å hindre maktkonsentrasjon ved å spre eierskapet mest mulig. Jens Cavallin (1998) har gitt dette en forfatningsteoretisk begrunnelse. Sentralt i demokratiteori er prinsippet om

maktfordeling, og dette prinsippet bør legges til grunn også for massemedienes vedkommende, sier Cavallin.

At makten over ytringsfriheten gis til redaktøren, kan i seg selv legge press på redaktørinstituttet for å omdanne det til et rent ekspedisjonskontor for ytringer. Slikt press vil det være vanskelig å motstå hvis redaktøren også er avhengig av den som vil ytre seg, eksempelvis kildemessig som for politikere, eller økonomisk som for annonsører. Det ligger da an til et bytte av makt, der de som har noe å bytte med, får ytringsfrihet (jf. Hernes 1975).

Som innehaver av maktmonopolet for ytringsfriheten vil imidlertid redaktøren stå under press fra absolutt alle som vil ytre seg, og som antydnet ovenfor, er det mye som tyder på at redaktørinstituttet sterkt vil motsette seg å bli et ekspedisjonskontor for ytringer i sin alminnelighet. For å lette på presset kan redaktøren da ha interesse av i noen grad å avvikle sitt eget maktmonopol. Albert O. Hirschman drøfter dette fenomenet i kapitlet "How monopoly can be comforted by competition", i boken "Exit, Voice, and Loyalty" (Hirschman 1970). Som Hirschman påpeker, er det mange tilfeller der

"competition does not restrain monopoly as it is supposed to, but *comforts and bolsters* it by unburdening it of its more troublesome customers".

For å bli kvitt "voice" som fører til press, må det eksistere muligheter for "exit". Når denne muligheten foreligger, vil redaktøren kvitte seg med uønskede ytringer ved å vise til at det finnes andre medier som sikkert vil ha dem. Fenomenet kan illustreres med følgende brev fra Nytt Norsk Tidsskrift:

"Kjære Asle Rolland, vi har dessverre ikke funnet plass til din reviderte artikkel 'Ytringsfrihet i mediesamfunnet' i *Nytt Norsk Tidsskrift*. Den er rett og slett for lang. Det var jo en halv lengde ut fra førsteutkastet vi ønsket oss i andre omgang. Vi må derfor anbefale deg om å sende den til et annet tidsskrift i stedet".

Men redaktører ønsker ikke at strømmen av ytringer dermed skal ta en annen veg, for da bortfaller muligheten til å velge og vrake. Derfor er det ikke uvanlig at medier nekter å ta imot ytringer som også er tilbudt andre medier. Aftenposten opplyser for eksempel følgende i sitt standardbrev til forfattere av inserater:

"Aftenposten ønsker ikke å trykke innlegg som samtidig tilbys andre. Hvis De har sendt dette til flere, ber vi om at De sender oss beskjed

om det. Debattredaksjonen setter stor pris på at det av følgebrev til alle innlegg fremgår at de bare er tilbudt oss."

Redaktører og de som vil ytre seg, har derfor i noen grad felles interesse av at det finnes alternativer. I det norske mediesystemet glimrer imidlertid konkurransen med sitt fravær. Den er riktignok stor på nasjonalt nivå og i Oslo, men lokalt dominerer mediemonopolet fullstendig (jf. Rolland 2002). Symptomatisk er utviklingen i Bodø, ett av de få mindre steder med konkurranse og fremhevet som et eksempel på konkurransens verdi for mediesystemet (jf. Allern 2000 og 2001). Der ble det 10.12.01 kjent at de respektive eierne, A-pressen og Harstad Tidende Gruppen, har besluttet å legge ned Nordlandsposten og Nordlands Fremtid, for å erstatte dem med en felles monopolavis.

Mangelen på alternativer fratrar redaktøren en mulighet til å bli kvitt "troublesome customers". For ytringsfrihetens vedkommende er det imidlertid et enda større problem at de som vil ytre seg, heller ikke har noe alternativ, når redaktøren velger å stenge for ytringen. Redaktørens maktmonopol blir derved det Hirschman kaller "the traditional full-fledged monopoly", hvor "the customers", eller de som vil ytre seg, "are securely locked in".

For de som blir nektet å ytre seg, avhenger ytringsfriheten av at de lykkes med å overvinne redaktørens maktmonopol. Finnes det ikke horisontale alternativer, må de søke etter vertikale ankeinstanser. De må finne og overbevise noen som kan overprøve redaktørens makt. Over den ansatte redaktør står massemedienes eiere.

Ved mediekonsentrasjon betyr dette imidlertid at i så fall får stadig flere mediebedrifter samme ankeinstans. Medieeierskapsloven satte grensen til hver femte avisbedrift. Retningslinjene for inngrep etter loven tøyde dette til hver tredje bedrift, og i stortingsmelding nr. 57 for 2000-2001 blir det åpnet for at hver annen avisbedrift kan ha samme eier.

Trolig er det denne maktakkumulasjon Kulturdepartementet søker å motvirke, når det i samme stortingsmelding blir tatt til orde for å lovfeste redaktørens uavhengighet av eierne. Det spiller da ingen rolle om mange mediebedrifter har samme eier, for hver enkelt redaktør er selvstendig. Den enkelte redaktør skal ha all makt, og den felles eier ingen makt, over det redaksjonelle innholdet.

Ved konkurranse i mediemarkedet ville det spilt mindre rolle for ytringsfriheten om det var redaktøren eller eieren som hadde det siste ord i

spørsmålet om hva som skal publiseres. Eksistensen av horisontale alternativer ville uansett vært viktigere. Med noen få unntak er det imidlertid *ingen* konkurranse i de norske mediemarkedene. Forslaget om å lovfeste redaktørens uavhengighet av eierne, får dermed som konsekvens at det *verken finnes alternativer eller ankeinstanser for dem som vil ytre seg*. Det eneste som da blir igjen av ytringsfrihet, er muligheten til å ytre seg i andre markeder enn der ytringen er relevant og treffer sitt publikum. De som ikke slipper til med sine meninger i Kristiansand, får prøve å få dem ut i Kristiansund. Eller de må prøve å skape nasjonal interesse for sine meninger. Eller de må søke ut av landet, se om andre lands medier vil gi ytringsfrihet til meninger om en sak i Kristiansand.

Med monopoliserte markeder og høy grad av eierkonsentrasjon i bransjen, vil lovfesting av redaktørens uavhengighet gi mediesystemet likhetstrekk med det middelalderske lensssystem. Lensherrene var i navnet kongens vasaller, men i praksis styrte de sine len etter eget for godtbeholdende.

Vi synes å stå overfor et valg mellom to onder. Velger vi å lovfeste redaktørens uavhengighet av eierne, har vi samtidig etablert et system med redaktørene som ytringsfrihetens nessekonger, der det verken finnes alternativer til eller muligheter for å overprøve deres avgjørelser om hvem som skal få frihet til å ytre hva. Velger vi derimot å la eierne overprøve sine redaktører, vil den endelige makt over ytringsfriheten, i stadig flere mediemarkeder, bli samlet på stadig færre hender.

Det kan likevel ikke være tvil om hva ytringsfriheten i et monopolisert og konsentrert mediesystem er best tjent med. Det er å *gjeninnføre den aktive eier*, som interesserer seg for mediens innhold og griper inn overfor redaktører som misbruker sin makt.

For det første er dette den eneste måten å oppnå *maktfordeling* i et monopolisert mediesystem. Der det er mangel på horisontale alternativer må makten fordeles vertikalt, med en ankeinstans. Hvis denne ankeinstansen ikke skal være den aktive eier, må vi søke ut av mediesystemet for å finne noen som kan overprøve redaktørens avgjørelser - for eksempel til et folkevalgt organ, hvilket vil sette "den fjerde statsmakt" under kontroll av de øvrige statsmakter, og forholdet mellom "statsmaktene" vil være snudd på hodet.

For det andre vil vi derved nyttiggjøre oss av det som er *til fordel* for ytringsfriheten i et konsentrert mediesystem. Mens konsentrasjon er et nasjonalt bransjefenomen, er de fleste mediemarkedene lokale, og i det nasjonale markedet spiller det ingen rolle for ytringsfriheten om en aktør

bare opptrer der, eller også opptrer lokalt i tillegg. Fordelen for den lokale ytringsfriheten er at de nasjonale eierne ikke selv er aktører i de enkelte lokalsamfunn der de er representerte med sine medier og redaktører. Eierne har derfor større distanse til de lokale begivenheter, og ulikt redaktøren deltar de ikke i de lokale nettverk. Hvor mange lokalavisredaktører har ikke gitt uttrykk for at det er betydelig lettere å skrive om verdensbegivenheter enn om de lokale forhold. Følgende hjertesukk fra en kjent kommentator i norsk presse er av eldre årgang, men det må antas fortsatt å være representativt:

"Jeg kan ikke skrive om lokale problemer på lederplass. I en rekke av de viktigste tillitsverv sitter aviskolleger av meg, også redaktøren. Ikke kan jeg kritisere, og ikke kan jeg skrive velvillig. Begge deler fører til komplikasjoner for avisen, for folk vet jo hvem som stiller med tingene. Da er det bedre å skrive om FN, Gerhardsen, og Lyng, og Kongo. Jo lenger unna, jo bedre for standpunktene" (Bratland 1965).

Lars Furhoff kalte tilbøyeligheten til å unnvike konflikter i nærmiljøet, for "Pressens forræderi" (1963). Vi må anta at dette "forræderiet" vil omfatte også håndteringen av andres ytringsfrihet i forhold til de samme konflikter. Det vil i så fall være en fordel for ytringsfriheten om den tildeles av noen som ikke deltar i disse konfliktene. Kanskje vil det være en fordel for den lokale redaktør også å kunne henvise til at beslutningen om publisering ble tatt "på høyere hold".

Det som taler mest imot gjeninnføring av den aktive eier, er hensynet til redaktørenes forfengelighet. Lik alle andre, inklusive de som vil ytre seg, setter de neppe pris på å få overprøvd sine vurderinger. Dette vil tydeliggjøre at de er ansatte funksjonærer i sine bedrifter, og fratar dem status og autoritet som det har tatt generasjoner å bygge opp. Men vi bør la hensynet til ytringsfriheten telle mer enn hensynet til redaktørenes forfengelighet.

Referanser

Allern, Sigurd (2000): "Satses avisene på de samme sakene?" Undervedlegg 1 til NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*.

Allern, Sigurd (2001): *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser*. Kristiansand: IJ-forlaget.

Bratland, Per (1965): *Hvem har makt i Norge?* Oslo: Aschehoug.

Cavallin, Jens (1998): *European Policies and Regulations on Media Concentration*. International Journal of Communications Law and Policy, Web-Doc 3-1-1998.

Furhoff, Lars (1963): *Pressens forræderi*. Stockholm: Bonniers.

Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Lazarsfeld, Paul, Bernhard Berelson, and Hazel Gaudet (1948): *The People's Choice*. New York: Columbia University Press.

NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted".

Rolland, Asle (1986): *Tillit eller skepsis til nyhetene? En undersøkelse av publikums holdning til nyhetsdekningen i radio, fjernsyn og aviser sommeren 1986*. NRK Forskningen, rapport nr. 14. S. m. Sissel Lund.

Rolland, Asle (1987A): "Tillit til massemediene - et gode?" *Nordicom-Information* nr. 2. Göteborg: Nordicom. S. m. Sissel Lund.

Rolland, Asle (1987B): "Faith in the Media - an Unmixed Good?" *Nordicom Review* nr. 1. S. m. Sissel Lund.

Rolland, Asle (1987C): "Makt og ansvar i mediesamfunnet". *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 4. S. m. Sissel Lund.

Rolland, Asle (2002): *Mediemakt og mediemonopol*. Forskningsrapport nr 1/2002. Sandvika: Handelshøyskolen BI.

St.meld. nr. 57 (2000-2001): *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*.