

Arbeidsnotat nr. 47/04

Medieeierskap, mediepolitikk og ytringsfrihet

av
Helge Østbye

SNF prosjekt 1303
”Konvergens mellom IT, medier og telekommunikasjon: Konkurrans- og mediepolitiske utfordringer”

Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd

SIØS – Senter for internasjonal økonomi og skipsfart

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, OKTOBER 2004
ISSN 1503 - 2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

SIØS – SENTER FOR INTERNASJONAL ØKONOMI OG SKIPSFART

SIØS - Senter for internasjonal økonomi og skipsfart - er et felles senter for Norges Handelshøyskole (NHH) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), med ansvar for undervisning, fri forskning, oppdragsforskning og forskningsformidling innen områdene skipsfartsøkonomi og internasjonal økonomi.

Internasjonal økonomi

SIØS arbeider med alle typer spørsmål knyttet til internasjonal økonomi og skipsfart, og har særskilt kompetanse på områdene internasjonal realøkonomi (handel, faktorbevegelser, økonomisk integrasjon og næringspolitikk), internasjonal makroøkonomi og internasjonal skattepolitikk. Forskningen ved senteret har i den senere tid vært dominert av prosjekter som har til hensikt å bidra til økt innsikt i globale, strukturelle problemer og virkninger av regional økonomisk integrasjon. Videre deltar man også aktivt i prosjekter som omhandler offentlig økonomi, nærings- og konkurransepolitikk.

Internasjonal transport

Et annet sentralt arbeidsområde for SIØS er internasjonal transport. På dette feltet har studier av konkurranseforholdet mellom ulike transportbærere i Europa og mulighetene for økt bruk av sjøtransport for å avlaste det landbaserte transportnettverket på kontinentet stått sentralt.

Maritim forskning

SIØS ser det som sin oppgave å være et bindeledd mellom den maritime næring og forskningsmiljøet ved SNF og NHH, og har gjennomført en serie prosjekter finansiert av Norges Rederiforbund, direkte rettet inn mot rederier og andre maritime bedrifter. Denne typen prosjekter har blant annet studert norske rederiers multinasjonale virksomhet, skipsbygging i Nord-Europa, og konkurransen i fergemarkedene.

Kompetansebase

SIØS' kompetansebase består av forskere ved SNF og assosierte medarbeidere ved NHH, samt ledende internasjonale økonomer som er knyttet til senteret gjennom langsiktige forbindelser. I løpet av de siste årene har man ved SIØS fått frem fem doktorgrader innen internasjonal økonomi og skipsfart, og staben inkluderer for tiden doktorgradsstipendiater.

Nettverk

Senteret er involvert i flere større EU-prosjekter, og samarbeider med sentrale forsknings- og utdanningsinstitusjoner over hele Europa. Spesielt nær kontakt har man med London School of Economics, Handelshögskolan i Stockholm, Graduate Institute of International Studies, Geneve og University of Strathclyde, Glasgow,. Den vitenskapelige staben ved SIØS deltar i flere internasjonale forskningsnettverk, og har vært blant de fremste i Europa til å ta initiativ til dannelsen av nettverk.

Helge Østbye

Medieeierskap, mediepolitikk og ytringsfrihet

Gjennom de siste 20 åra har det skjedd en eierkonsentrasjon i norske medier. Sett fra myndighetenes side har dette utløst bekymring i forhold til ytringsfrihet og retten til informasjon. Journalister og redaktører er redd for sin autonomi og for muligheten for å drive uavhengig, kritisk journalistikk.

Dette paperet tar opp to veger som blir forsøkt for å begrense problemet. For det første søker myndighetene å begrense eierkonsentrasjonen. For det andre arbeider både mediene sjøl og myndighetene med å begrense eiernes innflytelse over det redaksjonelle innholdet i mediene. Begge veger er aktuelle i samband med norsk lovgivning høsten 2004.

Bergen¹, oktober 2004

¹ Paperet er skrevet innafor ramma av KIM-prosjekt: «Konvergens mellom IT, medier og telekommunikasjon: Konkurransse, eierskap og mediepolitiske utfordringer» ved Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Forfatteren arbeider ved Institutt for informasjons- og medievitenskap/UiB og har følgende epostadresse:

helge.ostbye@infomedia.uib.no

Utgangspunkt 1: Ytringsfrihet

Prinsippene for menneskeretter ble utvikla på 1600- og 1700-tallet, og de mest grunnleggende rettene er kodifisert omkring år 1800, f eks i den amerikanske konstitusjonen. Ytringsfrihet har hele tida vært blant de grunnleggende menneskerettene. Ytringsfriheten er viktig, både fordi dette i seg sjøl er en viktig rettighet og fordi den er en forutsetning for andre rettigheter, som f eks organisasjons- og forsamlingsfrihet (Hellesnes 1978:109), og for et fungerende demokrati.

Teoriene om hvordan ytringsfriheten og (etter hvert) massemediene bør organiseres for å sikre demokratiet, ble i stor grad utvikla gjennom siste del av 1700-tallet og utover på 1800-tallet. Først og fremst var det pressen som hadde oppgaver i forhold til demokratiet, og ytringsfriheten fikk sin filosofiske begrunnelse og praktiske utforming i kontrast til et system der *staten* (f eks et aristokrati eller en eneveldig konge) var undertrykker av offentlig meningsbrytning gjennom avisene (Siebert, Schramm og Peterson 1966 [1977]; Keane 1991; Curran og Seaton 2003).

I forhold til demokratiet innebærer ytringsfrihet retten til å fremme og søke støtte for meninger og oppfatninger om viktige samfunnsspørsmål. Ytringsfrihet innebærer også medborgernes rett til informasjon om samfunnet. Begge disse aspektene ved ytringsfrihet viser til at det er behov for et *innholdsmangfold*² i mediene (Doyle 2002:12). Demokrati innebærer ifølge, Arne Næss (Næss 1968:111-115), at en størst mulig del av befolkningen er grundig informert om de spørsmåla som er viktig i landets politikk

Staten *kan* representere en fare for ytringsfriheten gjennom mediene, også i moderne demokratier, og det er viktig med medier som kan opptre som vaktbikkje overfor myndigheter og det politiske systemet. Men trolig representerer ikke staten den største trusselen³. Medieeierne utgjør kanskje en større fare. Eiere kan presse sine mediebedrifter økonomisk slik at de ikke kan fylle sine samfunnskritiske oppgaver og rollen som arena for debatt, eller eierne kan bruke sine medier til å ensrette journalistikken på enkelte områder for politiske eller andre formål. Konkurransen på markedene kan føre til at viktige og uavhengige stemmer blir kvalt gjennom oppkjøp og konkurranse.

² Se f eks operasjonalisering av allmennkringkastingskriteriene «varierte programmer» og «brede som smale lytter/seergrupper» i ei av de seinere årsmeldingene fra Allmennkringkastingsrådet (se f eks <http://www.smf.no/sw299.asp>).

³ I de nordiske landa er det kanskje rimelig å si at staten i liten grad driver en politisk styring av innholdet i mediene, men at den gjennom en kultur- og mediepolitikk legger forholdene til rette for å gjøre kultur- og medieindustrien til en integrert del av det kapitalistiske systemet. Tidligere så staten mediene mer som del av en kulturell og politisk sfære.

Mediene har alltid måttet ta økonomiske hensyn i sin virksomhet. Det nye er at de økonomiske hensyn trolig er blitt enda mer dominerende som kriterium for prioriteringer innad i mediebedriftene.

Utgangspunkt 2: Eierkonsentrasjon i Norge

Både eierskapet og eiernes innflytelse i mediene har endret seg i løpet av de siste hundre åra. Det gjelder også spørsmål som gjelder pluralisme i ideologi og budskapsproduksjonen i mediene.

Gjennom første halvdel av 1900-tallet (men med unntak av 2. verdenskrig) var mangfoldet (pluralismen) i *pressen* ivaretatt på tre måter. For det første var *eierskapet spredt*: Få eiere kontrollerte mer enn ei avis. I partipressens tidsalder (1860-tallet til ca 1980) var det rett nok en redaksjonell samordning gjennom de politiske pressebyråene, først og fremst i A-pressen og Høyre-pressen, men også for aviser som støttet Venstre og Bondepartiet/Senterpartiet. Det var også utstrakt bruk av NTB-stoff for internasjonale og nasjonale saker. Men fordi avisene var så lokale, var det meste av stoffet originalt for den enkelte avisa. For det andre var det på de fleste utgiversteder kom ut *mer enn ei avis*. Avisene hadde forskjellig politisk orientering og så lokalsamfunnet fra ulike samfunnsmessige utgangspunkt. Hver enkelt avis kunne være politisk ensidig, men samla sett var avissystemet mangfoldig, både mht. politisk og geografisk orientering. For det tredje var referatjournalistikken en viktig del nasjonal og lokal politisk reportasje, og også i partipressen var det en viss respekt for at *referat* skulle gjengi politiske motstandere noenlunde korrekt.

Gjennom etterkrigstida ble systemet med partipresse og lokal konkurranse undergravd gjennom ei monopolisering av de lokale avismarkedene - en prosess der annonsetilgangen representerte en viktig faktor (jf. opplagsspiralen - Furhoff 1967; se også Gustafsson 1988 og Høst 1996 for modifiseringer og kritiske kommentar). Gradvis ble hver enkelt avis noe mer åpen for ulike politiske syn. Utviklinga skjedde gradvis, og var ikke avsluttet før A-pressen blir et kommersielt aviskonsern på 1990-tallet (se beskrivelse i Ottosen, Røsland og Østbye 2002).

I ei stortingsmelding om pressestøtten fra 1984, kunne kulturminister Lars Roar Langslet slå fast følgende om norsk pressestruktur:

Fra utlandet kjenner vi eksempler på at storparten av presseopplaget er samlet på en enkelt utgivers hånd. Noen pressekonsentrasjon i denne betydning har vi ikke hatt i Norge. (St. meld. nr. 54 1983-84, s. 11)

I 1984 var Langslets beskrivelse av situasjonen ganske presis, men faresignalene var så vidt begynt å dukke opp ved at kapitalsterke aktører ble interessert i aviser og andre medier som investeringsobjekter. Oppkjøpet av aviser begynte, og flere aviser kom inn under samme eier.

Fram til midten av 1980-tallet hadde staten som eier full kontroll med radio- og tv-kanaler som sendte fra Norge. NRK var fra 1933 et statlig selskap med sendermonopol. Trass i få kanaler (en radiokanal, og - fra 1960 - en tv-kanal), kan det

være rimelig å si at NRK sikret et ganske stort mangfold i sin programvirksomhet, både mht. programtyper, og - etter hvert - henvendelsesformer⁴. Fra 1981-82 kom private aktører på markedet. Disse sendte med konsesjon fra Kulturdepartementet. Omtrent samtidig begynte private, utenlandske selskaper å sende fjernsynsprogram via satellitt. Til å begynne med krevdes store parabolantenner for å ta imot programmene, og myndighetene hadde en viss kontroll med hvilke satellittkanaler som kunne distribueres via kabelnett i Norge. Men mot slutten av 1980-tallet, ble dels satellitteknologien utviklet, og direkte mottaking ble mulig, samtidig som tilbudet økte sterkt, dels ble avgjørelsen om hvilke kanaler som skulle distribueres delegert til kabelabonnenter og kabeleiere. I 1988 startet også TV3 og TVNorge (og norsk TV1, men den kanalen er det ikke lenger noen som husker), og dette innebar utviklingen av kommersielt, norsk tilbud uten den kontrollen som konsesjon innebar. Den private sektoren innen radio og fjernsyn stadig større, inntil NRK fikk konkurranse også på riksdekkende sendinger over jordbundet nett med kommersielle selskaper på lokalt, regionalt og internasjonalt nivå, og - fra 1992 og 93 - med likeverdig konkurranse for NRK også på riksdekkende nivå (se drøftinger i Halse og Østbye 2003).

Reformene tidlig på 1980-tallet (Langslets «frislepp») førte til større mangfold på eiersiden, men særlig etter at reklame ble tillatt i nærradio i 1988, kom kommersielle aktører inn, og eierkonsentrasjonen på radio- og tv-siden ble raskt tydelig. Myndighetene bidro til å forsterke problemet ved at konsesjoner for riksdekkende og viktige lokale radio- og fjernsynskanaler stort sett gikk til selskaper der etablerte mediebedrifter og mediekonsern var involvert på eiersiden (se Østbye 2000:58-86).

I løpet av et drøyt tiår skjedde en sterk eierkonsentrasjon i det norske mediesystemet. Resultatet er at 6 - 8 konsern har dominerende eierinteresser i flere mediebransjer. Schibsted er størst, og er tungt inne i alle medietyper, til dels i flere ledd i verdiskapingsprosessen. Av de 6 - 8 dominerende konserna, er om lag halvdelen utenlandske selskaper. Men foreløpig gjelder dette i hovedsak mediekonsern med basis i andre nordiske land. Finland, Danmark, Norge og Sverige utgjør et slags «indre marked»

Analytisk kan vi skille mellom to prosesser eller to faser i samme prosess: *konsentrasjon* og *konglomeratisering* (Golding og Murdock 1977:23-25).

Med utgangspunkt i norske forhold kan en si at det gjennom det meste av 1900-tallet, i hvert fall siden 2. verdenskrig, har skjedd en *langsom konsentrasjon* i de papirbaserte mediene (aviser, bokforlag, ukeblad, tegneserier), først og fremst ved at de største bedriftene er blitt større, og en rekke mindre er blitt lagt ned. Som nevnt var tilgangen til annonser den viktigste drivkrafta i konsentrasjonen. Men fortsatt hadde - med få unntak - hver avis, hvert ukebladforlag og hvert bokforlag sine unike eiere. Med utgangspunkt i dagens situasjon kan vi likevel se at det allerede i

⁴ «Henvendelsesformer» - se drøfting av «Publikumshenvendelse» i Allmennkringkastingsrådets drøfting av kriterier for allmennkringkasting, f eks i Rådets årsmelding for 2000 - årsmeldingene fins på hjemmesidene til Statens medieforvaltning - <http://www.smf.no/sw299.asp> .

denne fasen var tegn til en forsiktig konglomeratisering. Schibsted etablerte i 1935 Chr. Schibsteds forlag som en fast virksomhet. I 1966 kjøpte konsernet VG, og i 1971 samarbeidet Schibsted med Gyldendal og ukebladforlaget Ernst G. Mortensen om å etablere et selskap for videoproduksjon (Calmeyer og Mathisen 1974:22-27). Statsmonopolet NRK ble bimedialt med etableringa av fjernsynet i 1960.

Det nye på 1980-tallet var en *rask konglomeratisering*. Kapitalsterke Orkla og spekulasjonsselskaper som MediaVisjon/MediaInvest og VIP Scandinavia ledet an i oppkjøp av ulike typer medievirksomhet. Målet var å gjøre de gamle selskapene mer lønnsomme ved rasjonalisering og såkalte «synergi»-effekter. Aller, Egmont og Schibsted fulgte raskt etter. Statens bidrag til konglomeratiseringa var, som nevnt, tildeling av konsesjoner for ulike typer radio- og tv-virksomhet til selskaper som allerede var sentrale aktører på mediefronten.

Snaut ti år etter Langslets kommentar om at aviskjeder ikke var noe problem i Norge, var eierspørsmål kommet på den politiske dagsorden. Kulturminister Åse Kleveland beskrev den nye virkeligheten i stortingsmeldinga *Media i tida* fra 1993:

... eigarskap og andre typar kontroll med media blir samla på stadig færre hender. [...] Aviskonsentrasjonen er eit internasjonalt fenomen. Nye private radio- og TV-kanalar blir også samla på færre hender. I tillegg skjer det konsentrasjon ved at dei same eigarane kontrollerer ulike media på same tid. (St. meld. 32 1992-93)

Dette politiske dokumentet gir ikke bare en *beskrivelse* av situasjonen, det gir også uttrykk for en *bekymring* for eierkonsentrasjonen i mediene og et utgangspunktet for *tiltak* som skal søke å rette på problemet.

Bekymringen deles av andre enn politikerne. Representanter for det redaksjonelle personalet i mediene ser også eierkonsentrasjon som et problem⁵, men for dem er faren for eierkontroll over redaksjonelle prosesser også en trussel for medienes autonomi. Slik autonomi oppfattes som viktig for at mediene skal kunne fylle en kritisk rolle i samfunnet og drive uavhengig, undersøkende journalistikk.

Redaktørene har i to undersøkelser (1996 og 2002) svart på spørsmål om hvilke faktorer som vil påvirke framtida for redaktørrollen i et 10-års perspektiv. Inn-tjeningskravene topper lista op begge tidspunkter. Konsern, endring i eierforhold, nye eiere blir også nevnt av mange som en endringsfaktor (Finslo og Moe 1998; Finslo 2002).

Et oppslag i Stavanger Aftenblad i 2002 hadde overskriften «Redaktører frykter eierne». Oppslaget bygde på den undersøkelsen som Redaktørforeningen hadde gjennomført blant sine medlemmer, og som var ledet av assisterende generalsekretær i foreningen, Stig Finslo, som ble sitert på uttalelser om at

⁵ Se f eks merknadene og forslagene fra journalist Vigdis Bendiktsen i NOU 1995:3 og høringsuttalelse fra Norsk journalistlag (datert 13/2-04) om forslag til endringer i Medie-eierskapsloven (se http://odin.dep.no/filarkiv/200724/Norsk_journalistlag_13022004.pdf)

Redaktører svarer at de [...] frykter først og fremst at uavhengigheten i forhold til eierne skal svekkes. Redaktørene føler at de i stadig sterkere grad må forsvare journalistikken mot eiere og politikere. (Stavanger Aftenblad 20/3-02)

Sju av ti redaktører mente at konflikten mellom «avisens ideelle, samfunnsmessige rolle og avisen som økonomisk forretning vil bli den mest avgjørende faktor» som kom til å påvirke redaktørrollen i et perspektiv på ti år framover i tid (samme sted).

I artikkelen som Finslo sjøl skreiv på grunnlag av undersøkelsen, er disse synspunktene vesentlig mildere formulert enn i oppslaget i Stavanger Aftenblad. Redaktørene mener de har stor grad av frihet i forhold til eierne når det gjelder kommentar og meningsdannelse, og reportasje og daglig nyhetsformidling (Finslo 2002: 41).

En nyere undersøkelse ser nærmere på journalisters oppfatning av eierinnflytelsen i mediene. Et lite utvalg av journalister i lokalaviser i Trøndelagsområdet⁶ har svart på et spørreskjema om blant annet eierens innflytelse over det redaksjonelle innholdet i aviser. De fleste journalistene mente eierne hadde liten innflytelse. Det var en viss forskjell mellom A-pressavisene og de avisene som var eid av Adresseavisen - i den siste gruppa av journalister var det noen som mente at eierne hadde stor innflytelse (Eilertsen 2004:65-83). Forskjellene går her kanskje mer mellom en nær og en fjern eier, kanskje er det mer individuelle faktorer som forklarer forskjellene. I alle tilfeller er det neppe den daglige rapporteringen i de minste avisene som konsernledelsen først og fremst er opptatt av.

I mediene fins altså en uro for at sterke eiere kan få en for stor innflytelse over det redaksjonelle innholdet. Men det fins en mekanisme som bremser eierinnflytelsen: Normer som skal styre forholdet mellom eierne og det redaksjonelle personalet. Spørsmålet er dels om disse normene gir redaksjonell uavhengighet dersom de følges, dels hvorvidt normene følges, og endelig om de vil bli fulgt av f eks ikke-nordiske konsern som kan kjøpe norske mediebedrifter.

Stortingsmeldinga *Media i tida* (St.meld. 32 1992-93) reiste eierskapsproblematikken langs to angrepsvinkler: For det første ble det sett på som et mål å begrense eierkonsentrasjonen - ikke minst krysseierskapet - i norske media. Dette ble fulgt opp gjennom en utredning om eierskap - *Mangfold i media* (NOU 1995:3). Denne har dannet grunnlag for lovregulering på området, i første omgangen uten å regulere krysseierskap (eller multimedieeierskap, som det kanskje heller bør hete). Et nytt forslag (Ot.prp. nr. 81 2003-2004) går inn for å lette på eierskapsbegrensningene i de enkelte mediene, men innføre begrensninger på krysseierskap. For det andre ble det sett på som ønskelig at eierens muligheter til å styre det

⁶ Fosna-Folket, Innhereds Folkeblad og Trønderbladet, som alle er eid av Adresseavisen; Aura Avis, Arbeidets Rett og Namdalsavisa, som eies av A-pressen. Det var også meningen i inkludere Adresseavisen. Redaksjonsklubben hadde ikke noe imot at journalistene deltok, men sjefredaktøren der tillot ikke datainnsamling i denne avisa (Eilertsen 2004:48-53 og 118). Trøndelag er det området i Norge der den totale, lokale eierkonsentrasjonen er sterkest (på tvers av medier - avis, lokalradio, lokal-tv). Det er betenkelig at en leder i «navet» eller noden i nettverket - Adresseavisen - hindrer forskning på denne sentrale problematikken.

redaksjonelle innholdet i mediene skal begrenses. I samband med forslaget om ny § 100 i grunnlova (St.meld. nr. 26 2003-2004), annonserte regjeringa planer om en lovregulering også på dette feltet.

Eierne

Doyle (2002:12) skiller mellom innholdsmangfold og eiermangfold. At flere mediebedrifter har samme eier, *trenger ikke* føre til innholdsmessig ensretting. Aftenposten og VG kan godt ha ulik vinkling på dekningen av en sak, sjøl om begge eies av Schibsted. The Guardian og The Observer har samme eier; likevel tok de to avisene motsatte standpunkt til britisk deltaking i Irak-krigen i 2003. Men det fins også eksempler på at eiere har styrt og samordna innholdsmessige standpunkter. F eks har Rupert Murdoch's aviser i Storbritannia i takt skiftet standpunkt til hvilket parti de støtter i ulike valgkamper. Berlusconi har hensynsløst brukt sine tv-kanaler i jakta på personlig, politisk makt (Ottosen 2004:231-240).

For de fleste typer økonomisk virksomhet betyr lite for samfunnet hvem som er eiere. Stor eierkonsentrasjon kan bety kunstig høge priser, men det betyr vanligvis lite for produktene. Men medieindustrien

... har store forventingar knytte til seg som forsvarar av norsk språk og kultur og ei viktig rolle i høve til sentrale demokratiske verdiar som mangfald og ytringsfridom. Mange er redde for at desse kulturelle og politiske sidene vil bli svekte ved vedvarande mediekonsentrasjon (Roppen 2004:11-12).

Eierskapet i mediene er blitt mer konsentrert. Utviklinga i Norge startet seinere enn i de fleste land i den vestlige kulturkretsen, men kom raskt opp på et relativt høgt, europeiske nivå. Eierkonsentrasjonen gjør at ytringsfriheten i samfunnet blir mer utsatt for ensretting *dersom* de dominerende eiere bruker sine medier til meningspåvirkning og propaganda.

Som antydnet ovenfor er det to hovedmotiver for å starte eller kjøpe medievirksomheter:

- *profitt* - det vil si at medienes innhold styres med sikte på å maksimere overskudd til eierne.
- *påvirkning/propaganda* - det vil si at innholdet tilpasses slik at budskapet når fram til og er mest mulig effektivt for å påvirke kunnskaper, holdninger eller atferd hos en størst mulig gruppe mennesker. Det man ønsker å påvirke kan være alt fra å heve mottakernes kritiske sans eller allmenne kunnskapsnivå, til tilslutning til ekstreme politiske eller religiøse bevegelser.

Det er ikke gitt at hver mediebedrift bare faller i en av disse kategoriene, det er mulig å finne tilfeller der medienes innhold og distribusjon er en optimalisering mellom de to måla. Det er eierne (gjennom styret og eventuelt generalforsamling) som har ansvaret for valget av overordnet målsetting. Det er også klart at hvis målet er propaganda, vil effektiviteten i dette arbeidet være større om en greier å holde målet skjult for mediekonsumentene.

Det kan være rimelig å skille mellom tre typer eiere.

Staten. I sin klassiske form blir mediene en del av det statlige undertrykkingsapparatet. Men statlige medier fins også i demokratier. Da er statens motiv normalt å sikre mangfold og kvalitet, eventuelt også supplert med å beskytte befolkningen mot uønskede budskap (se Syvertsen 2004:69-94 for en oversikt over mål i nyere norsk mediepolitikk). Likevel ligger det alltid en fare i at en sittende regjering styrer mediene etter mer partipolitiske retningslinjer, eller at den setter snevre grenser for enkelte politiske grupper som ønsker å bruke mediene. Dette lar seg lettest gjennomføre overfor marginale grupper, jf. nazistenes ytringsfrihet i Norge etter 2. verdenskrig, og venstresidas opposisjon mot norsk utenrikspolitikk under den kalde krigen (se Halse og Østbye 2003: 106-108).

Private. Deres motiv for å engasjere seg i medier er vanligvis profitt på investert kapital. Dette får konsekvenser for innholdet, men ikke nødvendigvis systematisk i forhold til politisk orientering. Imidlertid fins det mange eksempler på at private medieinvestorer også fastlegger kanalenes redaksjonelle linje, til dels ned på enkelt-saksnivå⁷. Og det ligger en fare for at eiernes generelle klasseinteresser slår gjennom uansett om ikke eierne sender klare signaler om at det er det de ønsker.

Organisasjoner eller privatpersoner med en klar redaksjonell profil. Typeeksemplet er partipresse og enkelte meningsbærende aviser og blad på dagens mediemarked. Hver enkelt kanal blir da gjerne partisk og snever, men hvis alle viktige grupper har sine egne kanaler, kan det samlede systemet gi stor variasjon, sjøl om det kan være vanskelig å finne upartisk kunnskap.

Det har vært argumentert for at i moderne bedrifter er eierskapet oppsplittet og avpersonifisert. En stor del av eierkapitalen er såkalte «finansielle investeringer», dvs. at institusjoner som banker, forsikringsselskaper og pensjons- og aksjefond⁸ har mindre eierandeler i et stort antall selskaper som de ikke deltar aktivt i styringa av. De har investert for å få del i utbytte og økende aksjeverdi. Hvis selskapet ikke lenger gir de ønskede resultatene, selger man aksjene. Den daglige ledelsen av slike selskaper utøves ikke av kapitalistene sjøl, men av ansatte direktører. For disse kan stabilitet, oppkjøp av nye virksomheter og langsiktig vekst i aksjeverdi være viktigere enn kortsiktig utbytte og hopp i aksjeverdi. Dette avviker ikke nødvendigvis vesensforskjellig fra tidligere tiders kapitalisters styring, og direktørene holdes i øra av eiernes representanter i styret. Direktørenes stilling blir usikker om de ikke

⁷ Finn H. Andreassens bok *Subjektivt kamera* (2004) er nærmest en sammenhengende fortelling om forfatterens nesten tiårige kamp mot intervnesjonslystne eiere, som brukte en lang rekke knep for å styre programvirksomheten for å sikre sitt konserns økonomiske interesser.

⁸ I Orkla ASA, som eier Orkla Media, er det statlige Folketrygdfondet største aksjonær med 11,6 %, Capital Research (8,6 %), Franklin Mutual Advisors (6,0 %), Storebrand (5,2 %) og JPMorgan Chase Bank (5,1 %) er eksempler på finansinstitusjoner som har store aksjeposter i Orkla. Av aksjonærer med over 5 % er det bare ett mer personlig eid selskap, nemlig Canica AS (7,7 %), som kontrolleres av Stein Erik Hagen. Christen Sveaas, som tidligere hadde en aksjepost på om lag 9 %, solgte seg helt ut av Orkla sommeren 2004. Opplysningene om aksjonærene per 31/12-03 er hentet fra Orklas årsrapport for 2003. Eierskapsregisteret (4/10-04) viser om lag samme fordeling.

«leverer». Direktørene arbeider innafor den kapitalistiske ideologien, ellers mister de meget raskt jobben. Enten man vil eller ikke, tvinges det enkelte selskapet inn under i hvert fall deler av den kapitalistiske logikken (systemtvang). Omlegginga fra eierstyrte til direktørstyrte bedrifter har ikke dramatisk endret eiernes makt, bare gjort den mer indirekte. I selskap uten en dominerende eier, kan det likevel være direktører (eks. Heyerdahl) eller eiere (f eks Tinius Nagell-Erichsen) som setter et personlig preg på konsernets forhold til mediebedriftene. Og det fins fortsatt mediekonsern som har personlige eiere eller eierfamilier: Bonnier, Aller (splittet familie), Kinnevik, Aschehoug (Nygaard-familien), Schibsted (Tinius).

Ser en rundt i verden, er det ikke vanskelig å få øye på eiere som utøver en personlig, intervensjonistisk kontroll over mediene, også i forhold til redaksjonell linje: I tillegg til de nevnte herrer Berlusconi og Murdoch, hadde en tidligere eiere som Springer og Kirch i Tyskland og Maxwell i England - alle med klare politiske ambisjoner. Og fortsatt sies det å være vanskelig for Bonnier-eide aviser å skrive kritisk om Israel.

Før konvergensproblematikken slo inn for alvor, trengte en i liten grad å problematisere eierskapet i mediene i forhold til verdiskapingskjeden, «Avis», «kringkastingsselskap» eller «bokforlag» var eksempler på de sentrale aktørene, og hvert medium hadde sin egen kanal helt fram til sluttkonsumenten, ofte helt fra den intellektuelle produksjonen. I dagens situasjon er det viktig å følge medieproduktene hele vegen fra den intellektuelle skapingsprosessen, via sammensetning av pakker som tilrettelegges for brukerne («kanaler» kan kanskje brukes som et medie-nøytralt begrep for dette), og gjennom distribusjonen når fram til brukerne. Både «produksjon», «pakking» og «distribusjon» påvirker det innholdet brukerne mottar, og dermed kan eierkontrollen også bety noe i alle leddene. Det samme budskapet kan også nå fram gjennom ulike «pakker» og ulike distribusjonsformer.

Medienes interne regler

Ovenfor ble det nevnt at journalistenes og redaktørenes etikk legger begrensninger på eiernes råderett over det redaksjonelle innholdet i mediene.

Generelt har styret⁹ i aksjeselskaper det overordnede ansvaret for alle deler av virksomheten. Dette framgår av flere paragrafer i Aksjelova (Lov av 13. juni 1977 nr. 44), bl a:

§ 6-12. Forvaltningen av selskapet

- (1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.
- (2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten. [...]

⁹ I dette paperet blir styret oppfattet som representanter for eierne. Eiernes *formelle* kontroll over mediebedrifta skjer gjennom generalforsamlinga og styret.

§ 6-13. Styrets tilsynsansvar

- (1) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.
- (2) Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse. [...]

Dette gjelder ikke i praksis like entydig i forhold til mediene. I Norge er det en gjeldende regel at redaktøren, og ikke eieren (som person eller gjennom styret) har ansvaret for den daglige, redaksjonelle virksomheten i mediene. For NRK framgår dette av §§ 6-2 og 6-3 i Kringkastingslova (Lov av 4. desember 1992 nr 127):

§ 6-2. Styret

Styret har ingen myndighet i løpende programvirksomhet. [...]

§ 6-3. Kringkastingssjefen

Kringkastingssjefen er administrerende direktør i Norsk rikskringkasting AS og har ansvaret for den løpende programvirksomhet.

§ 2-3 inneholder dessuten en bestemmelse om at «Den som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending.» Denne bestemmelsen gjelder også for andre radio- og fjernsynsselskap enn NRK, og kan brukes som beskyttelse mot inngrep fra f eks politiske organer (Stortinget, Kulturdepartementet etc.), Kringkastingrådet og private eiere. Men bestemmelsen *forbyr ikke* et kringkastingsselskap å vise ikke-sendte program til andre enn medvirkende og redaksjonelle ledere.

For aviser (blad, tidsskrifter) er det etter straffelova påbudt at det skal oppgis hvem som er redaktør, og det er redaktøren (og ikke eieren eller styret) som straffes dersom innholdet er straffbart. Det tilsvarende gjelder for radio- og fjernsynskanaler (§ 431 i Straffelova - lov av 22. mai 1902 nr 10), men både forfatter, forlegger og forlagets styre kan straffes for ulovlig innhold i bøker ¹⁰.

For aviser, radio og fjernsyn - de viktige nyhetsmediene - (og enkelte andre medier) skal det altså være en redaktør som har ansvaret for det som offentliggjøres.

Journalistetikkenes etiske regler krever et enda sterkere vern av journalistenes autonomi i forhold til eiere og andre som ikke har sitt daglige virke i mediebedriften. I Vær Varsom-plakaten¹¹ handler «Del 2» om journalistenes og redaksjonenes integritet. To punkt er særlig viktige når det gjelder uavhengighet.

2.2. Den enkelte redaksjon og den enkelte medarbeider må verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innhold.

2.9. Redaksjonelle medarbeidere må ikke motta pålegg om oppdrag fra andre enn den redaksjonelle ledelse.

¹⁰ I Myklesaken (1957-58) ble både forfatteren (Agnar Mykle), forleggeren (Harald Grieg) og styreformannen i Gyldendal Norsk Forlag (Francis Bull) satt under tiltale for utgivelsen av *Sangen om den røde rubin*.

¹¹ Fastsatt av Norsk Presseforbund i 1936, seinere omarbeidet en rekke ganger. Den siterte versjonen er fra 2001 (hentet fra Norsk redaktørforenings nettsider 19/8-04).

Vær Varsom-plakaten dekker de viktige nyhetsmediene og dessuten medlemmer av Norsk Journalistlag. Punkt 2.9 kan oppfattes som en beskyttelse mot at eierne går utenom redaktøren og rett på den enkelte journalist.

Vær Varsom-plakaten gjelder i prinsippet alle de sentrale nyhetsmediene (og redaksjonelle medarbeidere også i enkelte andre medier). For avisredaktører gjelder dessuten Redaktørplakaten¹². Den er en del av tilsetningsvilkåra for redaktørene. Forholdet til eierne framgår hovedsakelig i to viktige punkt:

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.

Det første av disse punktene sier indirekte at det er eierne (styret/generalforsamlinga) som fastlegger, og eventuelt endrer, avisenes grunnsyn. Hvis redaktøren ikke vil følge avisas grunnsyn, plikter han å slutte i jobben. Det andre siterte punktet sier at redaktøren rapporterer til styret. Styret skal ikke forholde seg til andre redaksjonelle medarbeidere enn redaktøren.

Lovregulering av redaktøransvar

Flere offentlige utredninger (St.meld. nr. 32 1992-93, NOU 1995:3 og NOU 1999:27) har vurdert medieeierne og eierkonsentrasjonen i mediene som en mulig trussel mot ytringsfriheten. Problemet kan eventuelt begrenses gjennom lovgivning.

I en utredning om eierforholda i norske medier (NOU 1995:3) ble det foreslått «en medielov som skal sikre ytringsfriheten, den redaksjonelle friheten og et allsidig medietilbud». Noe av det sentrale i forslaget til slik lov, var følgende to punkter (avsnitt 10.3 i utredninga):

- Alle medievirksomheter innen dagspresse, ukepresse, tidsskrifter, fagpresse, forlag og kringkasting skal ha en redaktør som er ansvarlig for innholdet i mediet.
- Det skal være en avtale mellom eier og redaktør der partene forplikter seg til å følge Redaktørplakaten.

Forslaget innebar altså at bestemmelsene i Redaktørplakaten skulle flyttes over fra å være en privatrettslig, kontraktmessig forpliktelse mellom to parter, til å bli innlemmet i lovverket. Hvis forslaget blir vedtatt, kan det føre til at andre medier vil bli nødt til å følge prinsippet om redaksjonell uavhengighet. Men viktigere er

¹² Avtale mellom Norsk redaktørforening og Mediebedriftenes landsforening (opprinnelig Norske Avisers Landsforening), inngått 22. oktober 1953, revidert i 1973 (hentet fra Norsk redaktørforenings nettsider 19/8-04).

kanskje at enkeltstående aktører ikke lenger kan stå utafor medieorganisasjonene og bruke ikke-organisert personale for å slippe å følge reglene. Også de vil være bundet av eventuelle nye lovbestemmelser. Det er ikke usannsynlig at f eks en utenlandsk medieeier vil stå utafor Mediebedriftenes landsforening og ansette redaktører som ikke er med i Redaktørforeningen.

Ytringsfrihetskommisjonen drøftet spørsmålet om lovfesting av redaksjonell uavhengighet. Den refererte et synspunkt fra Justisdepartementets lovavdeling om at en slik lovfesting kunne oppfattes som en innskrenking av medieeierens ytringsfrihet. Kommisjonen pekte også på at mediene både er kanaler og aktører i den offentlige debatt. Den var delt i spørsmålet prinsippene fra Redaktørplakaten skulle nedfelles i lov, men flertallet gikk imot (NOU 1999:27: kap. 5.5).

I departementets forslag til ny § 100 i grunnloven drøftes også dette spørsmålet. Drøftinga tar utgangspunkt i at redaktøransvaret står sterkt i norske medier i dag, men det pekes på at

... medieinvesteringer i dag [...] ofte skjer på tvers av landegrensene. Det kan ikke utelukkes at det vil komme sterke og dominerende eiere inn i det norske mediemarkedet, som ikke har den samme respekten for prinsippet om redaksjonell uavhengighet som en har vært vant til (St.meld. nr. 26 2003-2004 : 169).

Departementet signaliserer i stortingsmeldinga at det vil komme tilbake med et forslag om regulering på dette feltet. Forslaget innebærer at reguleringa bør være medienøytral, men samtidig gjøres det legitimt at foreninger etc. kan ha medlemsblad der det er eierorganisasjonens syn som skal komme fram i publikasjonen.

Journalistetikken etikk - en effektiv barriere mot eierkontroll?

Alle de tre typene eiere som ble nevnt innledningsvis, staten, organisasjoner og private investorer, har - og ønsker å ha - innflytelse over det budskapet mediene produserer. Visse typer innflytelse regnes som legitim, mens andre støter på motkrefter i journalisters og redaktørers etikk.

Driver eierne *sensur*? Driver redaksjonelt personale sjølsensur? Bruken av ord som «sensur» og «sjølsensur» antyder former for ikke-legitim innflytelse.

Ytringsfrihetskommisjonen ser helst at begrepet «sensur» bare brukes når det er snakk om at offentlige myndigheter griper inn og begrenser ytringsfriheten:

Egentlig bør «sensur»-begrepet forbeholdes den klassiske offentlige sensur ut fra politiske hensyn. Det er og blir altså de mange potensielle ytrerers frihet det til syvende og sist dreier seg om. Kanalvokterene kan beskytte den eller true den alt etter omstendighetene. (NOU 1999:27: kap. 4.2.4)

Men kommisjonen siterer også samme sted en eldre uttalelse fra Straffelovrådet som har sagt at «bladeiersensur [...] er nesten like skadelig for ytringsfriheten som offentlig sensur». Det kan det være grunn til å si seg enig i. Med sensur er det rimelig å mene *alle typer begrensninger av mediens innhold som blir utført av eller på vegne av instanser utafor mediene sjøl*. Her kan det være snakk om staten, eierne, annonsører, kilder, osv.

Dahl (2004: kap. 8, jf. Dahl og Bastiansen 2000, særlig kap. 5-10) knytter sjølsensur først og fremst til situasjoner der redaktører har samarbeidet om å holde tilbake saker som ut fra normale nyhetskriterier ville blitt publisert, f eks synspunkter på tvers av den offisielle utenrikspolitikken på 1950- og 60-tallet (jf. Ottosen, Røssland og Østbye 2002:126-132) eller en tragedie i familien til Gro Harlem Brundtland i 1992. Men hvis en redaktør holder tilbake negativ informasjon av allmenn interesse om egen bedrift eller eget konsern er det også etter min mening en form for sjølsensur. Eller hvis en mediebedrift unnlater å skrive om en sak som ville irritere annonsører eller kilder.

Hva er så i realiteten? Styrer eierne innholdet? På s. 10 er det sitert fra Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. Ifølge disse reglene skal eierne ikke ha noen innflytelse over de daglige redaksjonelle avgjørelsene: Alle redaksjonelle spørsmål skal i siste instans avgjøres av redaktøren. Kanalvoktere inne i mediene - sjefredaktørene og dem innen redaksjonen som har fått myndighet delegert fra sjefredaktøren - har et personlig ansvar for å kvalitetssikre innholdet i sine kanaler, i forhold til bl a formålsformuleringer og straffelova. I den egenskaper driver de altså ikke sensur (til nød kan en snakke om sjølsensur, men «utøvelse av redaktøransvar» er oftest den mest korrekte betegnelsen). Kun når inngrepene skjer etter ordre eller press fra noen utafor mediebedriften, er det rimelig å snakke om sensur. I denne sammenhengen er det altså rimelig å oppfatte eiere og styre er eksterne organer i forhold til mediebedriftene.

Det har vært få tilfeller der slike spørsmål har vært satt på spissen. I februar 1988 krevde aviseier Hroar Hansen i Morgenbladet at avisa skulle ta inn en nyhetsartikkel han hadde skrevet. Redaktøren, Hans Geelmuiden, nektet, men Hansen gikk utenom redaktøren og fikk sitt innlegg på førstesiden. Geelmuiden og de andre i redaksjonen sa opp og sluttet på dagen (Aftenposten 15/2-88; hentet fra A-tekst). Et halvt år tidligere hadde eierne på tilsvarende måte grepet inn i bladet Midthordland, og med stort sett samme resultat (Bergens Tidende 4/6-92, hentet fra A-tekst). Slike åpne konflikter har heller styrket enn svekket redaktørens og journalistenes stilling. At det likevel fins mange konflikter som bare delvis blir kjent, er Finn H. Andreassens (2004) beretning om TV 2 en indikasjon på.

Det kan være nyttig å diskutere eiernes innflytelse i forhold til to begreper som Graham Murdock (1982:122) introduserer. Han peker på at eierne i store mediekonglomerater har to typer kontroll over de bedriftene de eier:

- Fordelingskontroll (allocation control)
- Operasjonell kontroll¹³

¹³ I en tidligere artikkel skilte samme Murdock (1980) mellom to marxistiske tradisjoner i synet på eierinnflytelse: strukturell og instrumentell kontroll. Oppfatningen av den *strukturelle* kontrollen tar utgangspunkt i at organiseringa av produksjonsmidlene virker styrende på produksjonen. «Det økonomiske systemet», markedsøkonomien etc. virker førende på hvordan både bedriftene, kapitalistene og arbeiderne i bedriftene kan handle. Men dette synet innebærer at eierne ikke trenger å intervensere for å sikre at deres bedrifter

Fordelingskontroll innebærer makt til å definere bedriftens overordnede mål, rammene for virksomheten og bestemme hvordan ressursene skal settes inn. Murdock nevner fire områder der eierne har stor innflytelse og der de valga bedriften treffer, kan få store konsekvenser for det som produseres: (i) bedriftens overordnede policy og strategi; (ii) beslutninger om ekspansjon eller nedkutting, enten ved satsing innen egen bedrift eller ved oppkjøp av annen virksomhet eller oppdeling og salg eller nedlegging av deler av egen bedrift; (iii) beslutninger om bedriftens finansiering (lån, aksjeutvidelser, etc.); og (iv) hvordan profitten brukes, hvilke krav eierne eller morselskapet setter til inntjening, hvor mye som tas ut av bedriften i form av utbytte eller konsernbidrag og hvor mye som pløyes tilbake i egen virksomhet.

Dette er ikke redaksjonelle avgjørelser, og også innafor rammene av Redaktørplakaten er dette helt legitime oppgaver for eiere, styre og mediebedriftens direktør (som, delvis i motsetning til redaktøren, er underlagt styret). Det overordnede budsjettansvaret ligger hos styre og direktør, og totalsummen og fordelinga av midlene innad i mediebedriften får sjølsagt store konsekvenser for redaksjonen og hvordan den kan arbeide. I den perioden da A-pressen hadde store amerikanske banker/pensjonsfond/investeringsselskaper som aksjonærer, hadde A-pressens ledelse møter denne gruppen av eiere. I ett slikt møte, krevde disse eierne at budsjettet ble endret med sikte på større overskudd som skulle gå tilbake til eierne. Dette fikk konsekvenser i form av kutting av stillinger i redaksjonene i de enkelte A-presseavisene. Samarbeid med andre aviser vil høre inn under konsernets og avisas styre. Det var konsern og styre som vedtok sammenslåinger av aviser i Bodø og Lillehammer. Orkla har laget en konsernmodell med ulike typer samordning mellom aviser i et geografisk område (trykking, distribusjon, annonser, til dels også flerbruk av redaksjonelt stoff) (Roppen 2003). Avisenes styre avgjør hvilke geografiske områder avisa skal satse på f eks gjennom etablering av lokalkontor - ofte ut fra ei vurdering av hvor en kan hente annonser, men satsing på annonser og redaksjonell dekning går hand i hand.

Enda mer grunnleggende er det at avisenes styre og generalforsamling fastsetter virksomhetens formålsparagraf og redaksjonelle hovedlinje. Det er ganske avgjørende for innholdet.

Operasjonell kontroll er styring på et noe lavere nivå enn fordelingskontroll, men det betyr innflytelse som går nærmere det nivået der de redaksjonelle beslutningene treffes. Det er snakk om den interne fordelingen av de ressursene en mediebedrift har til disposisjon (f eks fordeling mellom redaksjonelle avdelinger, større redaksjonelle satsinger etc.). Det er også snakk om hvordan overordnede mål blir operasjonalisert og hvordan strategier blir omdannet til konkrete tiltak, f eks hvordan en skal satse på ulike redaksjonelle eller geografiske områder. Sammen med disse punktene kan også nevnes valg av ledelsesmodeller (en- eller to-ledermodell), og tilsetting av redaksjonelle og administrative ledere.

handler til fordel for dem. Den instrumentelle kontrollen innebærer en mer aktiv, intervenserende holdning fra eiernes side, ikke minst gjennom skult manipulasjon.

En av de aller viktigste rettighetene eierne (styret) har, er nettopp å utpeke den redaksjonelle lederen, redaktøren. Redaktøren plikter, som nevnt, ifølge Redaktørplakaten å følge avisas «grunnsyn og formålsbestemmelser» og plikter «å trekke seg tilbake fra sin stilling» hvis han kommer i en «uløselig konflikt med avisens grunnsyn». I praksis vil det være svært vanskelig for en redaktør å fortsette i sin stilling også hvis det oppstår konflikter om andre forhold enn avisas grunnsyn. En langvarig konflikt med eierne eller manglende tillit mellom de to partene vil normalt føre til at redaktøren må gå av, enten konflikten har sitt opphav i økonomi eller redaksjonelle spørsmål. På den måten har eierne altså ikke bare retten til å innsette, men også til å avsette redaktøren¹⁴.

Roppen (2003:144-148) har vist at en stor del av redaktørrekrutteringene i Orkla-avisene skjer gjennom opprykk innen konsernet. Journalister får opprykk til mellomledere. Deretter plasseres de som nestledere i større aviser eller som redaktører i småaviser. Redaktørene i de større Orkla-avisene rekrutteres igjen fra dette sjiktet. En kan nesten snakke om et internt arbeidsmarked. Sett fra konsernets side veit en da hva en får. Et slikt system åpner for at de viser fleksibilitet overfor eierne og lojalitet overfor konsernet (og ikke nødvendigvis overfor den enkelte avisa, journalistikken eller lokalsamfunnet) lettere får lederposisjonene.

Ved at de redaksjonelle lederne går fra avis til avis, kan en også anta at det skjer ei homogenisering av lederstilen innafor konsernet, og kanskje også av det redaksjonelle produktet. Det er også andre mekanismer som bidrar til denne homogeniseringen: etablering av tekniske og administrative fellesfunksjoner for flere aviser, pressebyråfunksjoner, felles opplegg for abonnementsverving, konsernledelsens representasjon i styrene, osv. I tillegg har Orkla felles møtesteder for ledere i hele det mangslungne konsernet (Roppen 2003).

Så lenge eierne har sterk makt over sentrale prosesser i mediebedriftene, vil en lovfesting av prinsippene fra Redaktørplakaten bare ha begrenset betydning når det gjelder begrense eiernes innflytelse over det redaksjonelle produktet.

Regulering av medieeierskap

For å begrense de potensielle skadevirkningene av eierkonsentrasjonen vurderer myndighetene altså å lovregulere for at eierne skal hindres i å blande seg inn i de daglige, redaksjonelle spørsmåla. Men som nevnt, har myndighetene via lovgivning også valgt å gripe direkte inn for å begrense ytterligere eierkonsentrasjonen i de sentrale mediene. Regulering av eierkonsentrasjon skjer på alle næringslivets områder ved hjelp av konkurranselovgivningen. Inngrep kan skje hvis det er fare for at de økonomiske markedsmekanismene ikke fungerer. Men for mediene er det

¹⁴ Finn H. Andreassen var til å begynne med ansvarlig for faktaprogram i TV 2. Han forteller at da han var aktuell for opprykk til stillinga som sjefredaktør, ble han intervjuet av representanter for den ene av hovedaksjonærene i TV 2, danske Egmont. Da fikk han beskjed om at «Gjør som eierne ber om, så skal du få sitte som sjefredaktør» (Andreassen 2004:95).

dessuten vedtatt en særskilt lov og opprettet et særskilt organ til å overvåke og gripe inn overfor eierkonsentrasjon som skader ytringsfriheten.

Et økonomisk marked fungerer ideelt hvis det er mange aktører, både som selgere og kjøpere. For at et marked skal fungere optimalt må ingen aktør være så sterk at den får avgjørende innflytelse på prisen. Medieøkonomen Robert G. Picard (1989:31-34) diskuterer markedskonsentrasjon generelt, og mener at kan snakke om et *oligopolisk marked* hvis de fire største aktørene kontrollerer mer enn halvdelen av tilbudet eller hvis de åtte største kontrollerer mer enn 70 %. Alle medier i Norge har en konsentrasjon som er langt større enn dette, stort sett er det slik at de tre største aktørene kontrollerer 60-95 % av markjedet (se Østbye 2000 for dokumentasjon). Den typen vurderinga av skadelig konsentrasjon som Picard refererer til, gjelder de økonomiske forholda på markedet: med stor grad av *eierkonsentrasjon* kan en ikke være sikker på at salgspriser, annonsepriser etc. på mediemarkedene blir optimale. Det blir mulig for bedriften å ta ut en uforholdsmessig stor profitt, på bekostning av konsumentene.

Hvis det bare hadde vært et spørsmål om konsentrasjon av økonomisk markeds-makt, ville medieforskerne trolig overlatt det til økonomene å bekymre seg, og myndighetene ville valgt Konkurransetilsynet til å regulere markedet. I ei drøfting av telepolitikk, går Einar Hope (2003:166-168) inn for å erstatte detaljerte, *ex ante*¹⁵, sektorspesifikke reguleringer (f eks prisforskrifter) med allmenne, sektorover-gripende, *ex post*¹⁶ kontroll av markedsatferd, altså å slå ned på misbruk av markeds-makt.

Den nåværende eierskapsreguleringa i mediene er sektorspesifikk, og ligger mellom *ex ante* og *ex post* (likevel nærmest *ex ante*) ved at forslag om oppkjøp av medie-bedrifter skal meldes, og at Tilsynet kan stoppe iverksettingen av oppkjøpet eller kreve at en aktør selger nyervervede aksjer.

Grunnen til at en har valgt en særskilt regulering for å hindre for sterk eier-konsentrasjon i mediene, er at mangfold i mediene ikke bare er viktig for de økonomiske transaksjonene i samfunnet: Mangfold i medieeierskap er spesielt viktig for ytringsfrihet og demokrati. Hvis en liten håndfull aktører styrer kring-kastingsbransjen og tre aviseiere kontrollerer eller har innflytelse over så godt som alle store og middels store aviser i Norge, blir spørsmålet om eierkonsentrasjon i mediene også et spørsmål om redaksjonelt mangfold, ytringsfrihet og demokrati. Hvor få og samfunnsmessig ukontrollerte aktører skal en tillate at får kontroll over kanalene for informasjon og foraene for debatt i Norge?

I den store mediemeldinga *Media i tida* (St.meld. nr. 32 1992-93) signaliserte Kulturdepartementet for første gang det oppfattet eierkonsentrasjon som et medie-politisk problem. EU foreslo i 1996 følgende tak på eierskap: en eier må kontrollere

¹⁵ I Syvertsens (2004:21) terminologi: proaktive,

¹⁶ Reaktiv

maksimalt 30 % av markedet for ett medium, og maksimalt 10 % av hele mediemarkedet (Feintuck 1999:103-104). Litt avhengig av hvordan en måler eierkonsentrasjon (se Østbye 2000:41-43) begynte Schibsted å nærme seg disse grensene i Norge midt på 1990-tallet.

Åse Klevelands store mediemelding (*St.meld. nr. 32 1993-93 Media i tida*) førte til en offentlig utredning om eierkonsentrasjonen. Den ble lagt fram i 1995 (NOU 1995:3). Den fremmet forslag om et lovgrunnlag for å gripe inn overfor oppkjøp eller nyetablering av medieselskaper dersom kjøperen allerede har en sterk eierposisjon eller gjennom oppkjøpet/etableringen får en slik posisjon. Utvalget foreslo også å begrense krysseierskap (det som seinere er kalt multimedieeierskap).

Etter en høringsrunde utarbeidet Kulturdepartementet et forslag med sikte på å kunne kontrollere ytterligere eierkonsentrasjon (Ot.prp. nr 30 1996-97). På flere punkter avvik departementets forslag fra det som var foreslått i utredningen. Departementet ville ikke begrense retten til nyetableringer, bare oppkjøp¹⁷. For det andre ble skjønnsmessige vurderinger i forhold til et overordnet formål foreslått framfor faste grenser. Det overordnede målet var å sikre ytringsfriheten. Hvis ytringsfriheten blir truet gjennom oppkjøp, kan det gjøres inngrep for dagspressen helt ned til en markeds kontroll på 20 %. For det tredje innebar forslaget muligheter for å gripe inn mot lokal konsentrasjon. Men det ble ikke gjort noe forsøk på å regulere multimedieeierskap. Et viktig punkt gjaldt samfunnets rett til innsyn i eierforholdene for radio- og fjernsynsselskaper og aviser: Disse medieselskapene har plikt til å gi informasjon om eierforhold.

Gjennom behandlinga i Stortinget skjedde en viss justering av lova, men ikke i de punktene som er nevnt ovenfor.

Lova trådte i kraft fra 1. januar 1999. Det ble opprettet et eget organ for å sikre at lova håndheves, Eierskapstilsynet. Alt i alt ga lova muligheter for en relativt effektiv begrensning av tendenser til ytterligere eierkonsentrasjon, men svært mye ville være opp til Eierskapstilsynet. Tilsynet utarbeidet sjøl retningslinjer for hvordan lova skal håndheves. I retningslinjene og i praktiseringa av lova har Tilsynet ikke utnyttet de mulighetene som ligger i lova (se Østbye 2000 for ytterligere drøfting).

I 2004 drøftes endringer i eierskapslova (Ot.prp. nr. 81 2003-2004). De viktigste endringene går på å utvide grensene for konsentrasjon innen hvert medium, men å sette visse grenser for krysseierskap (multimedieeierskap). Grensene for når det skal gripes inn, skrives inn i lova. Lovas virkeområde er foreslått utvidet til å gjelde «elektroniske medier» i tillegg til dagspresse, radio og fjernsyn. Stortinget har allerede (i 2003) vedtatt å nedlegge Eierskapstilsynet som et sjølstendig organ, og legge forvaltningen av Medieeierskapslova til Statens medieforvaltning.

¹⁷ Egentlig: «ervert», som inkluderer litt mer enn kjøp: arv, gave, bytte, nyttegning osv. av eierandeler; se Lov om tilsyn med ervert i dagspresse og kringkasting av 13. juni 1997 nr. 53.

Eierkonsentrasjonen i Norge var kommet så langt da medieeierskapslova ble satt i verk, at å bare sette grenser for nyerverv av medievirksomheter, blir som å lukke døra etter at reven har plyndret hønsegården. Ved å tillate praktisering av vide grenser for tillatt konsentrasjon i de enkelte mediene, og ved ikke gi myndighet til å legge særskilte begrensninger på multimedieeierskap (krysseierskap), har eierskapslovgivninga ikke vært noen effektiv bremse på konsentrasjonsprosessen. Det har ikke vært gjort vesentlige inngrep, men det er mulig at frykten for inngrep og en uheldig offentlig debatt har holdt Schibsted tilbake fra å ekspandere videre¹⁸. De nye forslagene kan tillate Schibsted en ytterligere ekspansjon i avisbransjen, men da eventuelt på bekostning av ekspansjon i andre medier.

Staten som mediepolitisk aktør

Som nevnt var de opprinnelige yringsfrihetstankene basert på mistenksomhet overfor staten. Statlige organer er blant de mektige instanser i samfunnet som mediene skal være vaktbikkje i forhold til. Staten blir derfor - særlig på høgresida, men også fra venstresida i politikken - oppfattet som en problematisk aktør, både som eier og reguleringsinstans for mediene. Gjennom lovgivinga har Stortinget prøvd å hindre situasjoner der politiske organ (inklusive departementer, regjeringa og Stortinget) skal treffe enkeltvedtak om mediespørsmål. I noen tilfeller, f eks konsesjoner for riksdekkende radio- og tv-kanaler, har dette prinsippet ikke latt seg følge, men i andre tilfeller søker Stortinget og departementet å holde de kontroversielle avgjørelsene på en armlengdes avstand. Avgjørelsene er overlatt til eksterne organ etter at Stortinget eller Kulturdepartementet har fastsatt generelle regler:

- Det er laget faste, formelle regler for *pressestøtte*. Det er lagt opp til færrest mulig skjønnsmessige avgjørelser, og saksbehandlninga er lagt til et organ utafør departementet, nemlig Statens medieforvaltning (opprinnelig lå det hos Statens informasjonstjeneste).
- *Kringkastingslova* forbyr, som nevnt, NRKs styre å gripe inn i programspørsmål. Etter at NRK ble AS, går den eneste instruksjonsmyndigheten fra Kulturdepartementet til NRK via statsrådets rolle som generalforsamling for selskapet. Dermed blir kommunikasjonen formalisert, transparent og underlagt Stortingets konstitusjonelle kontroll med regjeringa.
- *Eierskapstilsynet* ble etablert som et eget organ og med et eget klageorgan (før eventuell domstolsbehandling). Normalt ville departementet og Kongen i Statsråd være klageorgan for avgjørelser fattet i underliggende organer. Dette gjelder f eks konkurransetilsynet. Aanund Hylland (2001:263-264) peker på at Eierskapstilsynet er det statlige kontrollorganet som i størst grad er fjernet fra departementet.

¹⁸ En strategi kunne vært ytterligere aksjekjøp i de store regionavisene (Stavanger Aftenblad, Bergens Tidende, Adresseavisen) eller den regionale aviskjeden rundt Harstad Tidende. Her har Schibsted allerede en sterk innflytelse gjennom eierskap i størrelsesorden 20 - 40 % av aksjekspaiteln.

Det en aldri kan gardere seg mot, er at organer som f eks i budsjettsammenheng er avhengig av de politiske institusjoners goodwill, kan komme til å trekke sine avgjørelser i den retninga som de tror disse institusjonene ville ønske (se Syvertsen 2004:141). Det er den samme problematikken som kan gjelde mediernes mulige tilpasning til eiernes ikke uttalte ønsker.

Et prinsipielt viktig problem ved å fjerne saksbehandlninga fra departementet, er at en slik ordning undergraver statsrådets ansvar overfor Stortinget i alle saker innafor departementets ansvarsområde. Hvem har det konstitusjonelle ansvaret for saksområder som bevisst er flyttet ut av departementet? For stor uavhengighet for beslutningsfattende organer gjør det også vanskelig å føre en koherent mediepolitikk (jf. Syvertsen 2004:146-149).

Oppsummering

Eierkonsentrasjonen i mediene i Norge er høy. Både politikerne og en del av aktørene i mediene sjøl oppfatter dette som et problem. Problemet gjelder mediernes innhold, og det man er redd for er svekket mangfold og ytringsfrihet. Det kan variere om en oppfatter dette som tendenser som gjelder i dag eller om en oppfatter eierkonsentrasjonen som et potensielt problem.

To veger har vært antydnet for å redusere problemet med eierkonsentrasjon:

For det første kan en gjøre det vanskelig for eierne å få innflytelse over det redaksjonelle. Journalistenes og redaktørenes ideologi gjør det vanskelig for eierne å styre det redaksjonelle innholdet i mediene fra dag til dag. Regjeringa har gått inn for å lovfeste «redaktørprinsippet» for de viktigste nyhetsmediene.

Problemet er at eierne legitimt innafor de nå gjeldende reglene har stor innflytelse over «sine» mediers redaksjonelle hovedlinje og over økonomiske forhold som får avgjørende konsekvenser for hvordan mediebedriften fungerer fra dag til dag. Siden eierne også kontrollerer tilsetting av redaktører, kan de også sikre seg redaktører som er lydhøre for eiernes ønsker.

For det andre fins det allerede regler som skal begrense dominerende eieres muligheter til å kjøpe opp nye medievirksomheter. Regjeringa foreslår å lempe på reglene som gjelder for ett og ett medium (monomediekonsentrasjon), men samtidig innføre regler som begrenser krysseierskap (multimediekonsentrasjon).

Hovedproblemet med dette er at reglene bare gjelder oppkjøp av nye virksomheter, og ikke gjør noe med den allerede eksisterende, store mediekonsentrasjon som fins i Norge. Det er dessuten et problem at grensene for monomediekonsentrasjon allerede er høge, og at de foreslås ytterligere hevet.

Det er lite trolig at de reglene som nå finnes og de som foreslås på noen avgjørende måte vil kunne bremse eller reversere tendensen til eierkonsentrasjon i mediene. Og det er lite trolig at de eksisterende og foreslåtte reglene for å hindre eierne i å blande seg inn i redaksjonelle spørsmål, vil få noen virkning hvis en eier virkelig ønsker å styre innholdet i mediene.

Både strukturregulering og inngrep for å sikre mangfold kan bryte med ønsket om å øke ytringsfriheten, særlig om en velger å se staten som en fare for denne friheten. Det spørres likevel om ikke faren er større fra annet hold, men at de aktuelle statlige forsøka på å regulere eierkonsentrasjon og eierinnflytelse på redaksjonelt innhold er så svake at de ikke vil få noen virkning, og at det er en - i det minste en potensiell - fare for at ytringsfriheten og mangfoldet i mediene svekkes.

Referert litteratur

- Andreassen, Finn H.: *Subjektivt kamera*, Oslo: Kagge 2004.
- Calmeyer, Bengt og Kjell Olav Mathisen: *Aftenposten*, Oslo: Pax 1974.
- Curran, James og Jean Seaton: *Power without responsibility : the press, broadcasting, and new media in Britain* (6th edition), London: Routledge 2003
- Dahl, Hans Fredrik: *Mediehistorie. Historisk metode i mediefaget*, Oslo: Damm 2004.
- Dahl, Hans Fredrik og Henrik G. Bastiansen: *Hvor fritt et land? Sensur og meningsstvang i Norge i det 20. århundre*, Oslo: Cappelen 200.
- Doyle, Gillian: *Media Ownership*, London: Sage 2002.
- Eilertsen, Steinar: *Makt og innflytelse i norske mediekonsern* (hovedoppgave), Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon 2004.
- Feintuck, Mike: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press 1999.
- Finslo, Stig: «Status redaktør 2002 - mellom ideal og virkelighet», i Finslo (red.): «*Redaktøren leder og har ansvaret ...*», *Redaktørinstituttets status 2002*, Kristiansand: IJ-forlaget 2002.
- Finslo, Stig og Trygve Moe: «Status redaktør - et tidsbilde», i Finslo (red.): «*Ved redaktør forstås -*», Oslo: Norsk redaktørforening 1998.
- Furhoff, Lars: *Upplagespiralen*, Stockholm: Scandinavian university books 1967.
- Gustafsson, Karl Erik: «Tidningsekonomiska teorier», i Ulla Carlsson (red.): *Ekonomiska perspektiv i forskning om massmedier*, Göteborg: Noricom/Sverige 1988 (*Noricom-Nytt/Sverige 3A88*)
- Halse, Ketil Jarl og Helge Østbye: *Norsk kringkastingshistorie*, Oslo: Samlaget 2003.
- Hellesnes, Jon: *Jakta på svikaren. Om nødvendet av praktisk filosofi*, Oslo: Gyldendal 1978.
- Hope, Einar: «Nettintegrasjon - implikasjoner for konkurranse og reguleringspolitikk», s. 160-189 i Helge Godø (red.): *IKT etter dotcom-boblen*, Oslo: Gyldendal 2003.
- Hylland, Aanund: «Offentlige organer med delvis uavhengighet», i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer makt og styring*, Oslo: Gyldendal 2001.
- Høst, Sigurd: *Aviskonkurransen. Nye og gamle teorier belyst gjennom A-pressens utvikling*, Fredrikstad: Institutt for Journalistikk 1996.
- Keane, John: *The media and democracy*, Cambridge: Polity Press, 1991.
- Murdock, Graham og Peter Golding: «Capitalism, Communication and Class Relations», s. 12-43 i James Curran, Michael Gurevitch and Janet Woollacott (red.): *Mass Communication and Society*, London: Arnold 1977
- Murdock, Graham: «Class, power and the press: Problems of conceptualisation and evidence», i Harry Christian: *The Sociology of journalism and the press*, Totowa, N.J.: University of Keele, 1980.
- Murdock, Graham: «Large corporations and the control of communications industries», s. 118-150 i Michael Gurevitch (m.fl., red.): *Culture, Society and the Media*, London: Methuen 1982.
- NOU 1995:3 *Mangfold i media*.

NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde sted». Forslag til ny Grunnlov § 100.

Næss, Arne: *Demokratisk styreform*, Oslo: Universitetsforlaget 1968.

Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting.

Ottosen, Rune: *I journalistikkens grenseland. Journalistrollen mellom marked og idealer*, Kristiansand: IJ-forlaget 2004.

Ottosen, Rune, Lars Arve Røssland og Helge Østbye: *Norsk pressehistorie*, Oslo: Samlaget 2002.

Picard, Robert G.: *Media Economics. Concepts and issues*, Newbury Park: Sage 1989.

Roppen, Johann: *Orklas lange revolusjon* (doktoravhandling), Bergen: Institutt for medievitenskap 2003.

Roppen, Johann: *Medieindustrien. Innføring i medieøkonomi*, Oslo: Samlaget 2004.

Siebert Fred S., Theodore Peterson, Wilbur Schramm: *Four theories of the press*, Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1956 [norsk utg.1957: *De fire pressesystemene*, Oslo: Institutt for Journalistikk].

Syvbertsen, Trine: *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*, Kristiansand: IJ-forlaget 2004.

St.meld. nr. 54 1983-84 Om pressestøten.

St.meld. nr. 32 1992-93 Media i tida.

St.meld. nr. 26 2003-2004 Om endring av Grunnloven § 100.

Østbye Helge: *Om eierforhold i norske media*, Bergen: Institutt for medievitenskap 2000.