

HØRINGSUTTALELSE – KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTETS FORSLAG TIL ALLMENNKRINGKASTINGSPLAKAT FOR NRK

Viser til departementets brev av 18.05.07 om forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK. Høringsinstansene er bedt om å komme med eventuelle merknader innen 01.09.07.

Det er positivt at NRKs posisjon som vesentlig medieaktør søkes videreført gjennom oppdatering og spesifisering av institusjonens funksjon. Imidlertid er det avgjørende at en eventuell allmennkringkastingsplakat ikke kommer i konflikt med NRKs redaksjonelle uavhengighet. Dokumentets status som ”overordnet” og ”prinsipielt” (jfr. St.meld.nr.30, 9.2) kan gjerne understrekes tydeligere. For eksempel kan ”upartiskhet” (i hovedoverskrift 1, siste kulepunkt) ikke kreves av enkeltstående program – de må kunne være subjektive.

Videre virker forslaget på enkelte punkt noe uklart og lite fremtidsrettet. Særlig gjelder det omtalen av forholdet mellom ulike deler av NRKs aktiviteter. Problemene kan synes å springe ut av forsøket på å videreføre begrepet ”kringkasting” til å dekke NRKs samlede samfunnsoppdrag.

Kringkasting brukes gjerne til å beskrive en måte å organisere distribusjon og mottak av radio og fjernsyn på: Spredt videst mulig fra ett senter til et i prinsippet uendelig antall samtidige mottakere. Som departementet understreker er et av utviklingstrekkene som utløser behovet for plakaten at NRK, som kringkastingsaktører ellers, i stadig større grad også tilbyr noe annet enn tradisjonelle kringkastede radio- og fjernsynsprogram. Disse nye tjenestene har gjerne ganske andre kjennetegn – så som tekstbaserte nyheter distribuert via telefonnett til mobiltelefoner eller dataspill tilgjengeliggjort via internett. Samtidig forbedres mulighetene for at kringkastingsnett kan benyttes til formidling av tjenester som ikke er program i tradisjonell forstand – det være seg gjennom økte innslag av interaktivitet og brukergenerert innhold, eller enveis overføring av andre tjenester.

Forslaget setter seg fore å oppheve skillet som dagens regulering opererer med der NRKs kjernetilbud (dvs. NRK1, NRK2, P1, P2, P3) reguleres strengere og mer detaljert enn alt annet (inkludert internettilbudet). Allmennkringkastingsplakaten vil gjelde for ”hele NRKs allmennkringkastingstilbud, også tjenester som tilbys på nye plattformer”. Allmennkringkasting skal altså beskrive alt NRK bruker lisensmidler på, slik det også gjør i selskapets gjeldende vedtekter. I tillegg foreslås altså en likebehandling av disse tjenestene.

En slik begrepsbruk kan skape problemer. Som departementet skriver (St.meld. nr. 30, 7.2.1) medfører det for eksempel at plakaten definerer en rekke tjenester som allmennkringkasting, selv om disse tjenestene ikke er *kringkasting* ifølge kringkastingsloven. Til tross for dette drøftes ikke kringkastingsbegrepet i meldingen – Kun allmenn-delen av allmennkringkastingsbegrepet underlegges behandling (St.meld nr. 30, 4.1).

Et radikalt alternativ kunne være å gå bort fra å bruke ”kringkasting” som beskrivende for NRKs samlede samfunnsoppdrag, og i stedet benevne dette ”allmennmedievirksomhet” eller ”allmennmedietilbud”. Allmennkringkasting ville da i denne sammenheng forbeholdes delene av NRKs samfunnsoppdrag som oppfylles gjennom bruk av tradisjonelt kringkastet radio og fjernsyn. Allmennmedietilbudet ville inkludere både allmennkringkasting og den øvrige medievirksomheten i allmennhetens tjeneste (inkludert dagens internettilbud).

Dette ville være i tråd med den internasjonale utviklingen. Begrepet “public service broadcasting” viker stadig oftere for det mer omfattende “public service media” (for eksempel i Europarådets *Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*). Den danske *mediepolitiske aftale for 2007-2010* opererer på lignende vis med ”public service-inhold” og ”public service-virksomhed” for å karakterisere DRs totale oppdrag, og spesifiserer ”public service-radio- og tv-kanaler” når den omhandler kringkastingstjenester.

Det er også verdt å merke seg at BBCs ferske sendetillatelse (*BBC Royal Charter*) overhodet ikke nevner ”broadcasting” i beskrivelsen av selskapets oppdrag eller utførelsen av dette. I stedet defineres det hvilke medier BBC kan benytte for å oppfylle sine formål. Denne definisjonen åpner også for utnyttelse av hittil ukjente kommunikasjonskanaler.

På den annen side er definisjonen av NRK som kringkaster, og selskapets oppdrag som allmennkringkasting godt innarbeidet både i juridiske og politiske dokument, og i offentligheten generelt. Det norske begrepet lar seg også vanskeligere dele opp enn det engelske *public service broadcasting*. Allmennmedievirksomhet er heller ikke et ideelt alternativ da det ikke fanger opp alle aspektene ved allmennkringkastingsbegrepet og NRKs funksjon (som ble beskrevet og diskutert lenge før det ble kalt allmennkringkasting).

Dersom allmennkringkasting fortsatt skal definere NRKs samlede samfunnsoppdrag slik departementet legger opp til kunne det være nyttig å understreke tydeligere nettopp at begrepet skal dekke tjenester som ikke er kringkasting i streng forstand – at poenget er å videreføre ideene bak allmennkringkasting til nye medietjenester og kommunikasjonsformer.

Selv om en legger til grunn forslaget bruk av allmennkringkastingsbegrepet har plakaten enkelte uklare og dårlig ”fremtidssikrede” punkter. Den foreskriver nemlig fortsatt en mer detaljert regulering av radio- og fjernsynstilbudet enn andre deler av det lisensfinansierte tilbudet – særlig i krav til tilgjengelighet og regulering av kommersielle innslag.

Kulepunktene under hovedoverskrift 3 (”NRK skal være allment tilgjengelig”) ser ut til å kun omhandle tilgjengelighet for ulike radio- og fjernsynskanalers ”programtilbud”. Det burde gjøres klarere at det også settes mål for tilgjengeligheten til NRKs øvrige tjenester: For eksempel bør en internettjeneste være tilgjengelig via relevante programvareplattformer, helst inkludert ikke-proprietære, og være enklest mulig i bruk. I det minste kunne siste kulepunkt 3 for eksempel utformes slik:

- Selskapet skal være tilstede på, og utvikle nye tjenester på alle viktige medieplattformer for å nå bredest mulig ut med sitt samlede allmennkringkastingstilbud.

Hovedoverskrift 5 (”NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersiell”) definerer hvor NRK kan selge reklame: Kun på internett, og ikke lenger på tekst-tv. I St.meld. nr. 30 (6.7.3-5) synes et argument mot reklame på tekst-tv å være at brukerne opplever det som en del av NRKs tv-tilbud. Imidlertid er det en utstrakt oppfatning, som også departementet deler, at internett og tv vil nærme seg hverandre mer og mer. Dette skulle tale for likebehandling av de to plattformene. På den annen side kan et annet av meldingens argument *mot* reklame på tekst-tv – at reklamen dominerer og har en glidende overgang til redaksjonelt innhold – også sies å gjelde for internettsidene. Videre kan selvsagt mer

pragmatiske grunner ligge bak skillet. En omfattende internettsatsing er kostbar. Det er likevel grunnleggende fordeler ved å la NRK fremstå tydelig som et konsekvent ikke-kommersielt alternativ i utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag.

Et sentralt poeng med å ha én stor aktør som mottager av hele lisensavgiften må være at dens mangfoldige deltilbud utgjør et hele. NRK må utnytte potensialet for sammenkoblinger mellom kringkastede radio- og tv-program, ekstra, fordypende informasjon på tekst-tv, og direkte, aktiv deltagelse via internett og andre fremtidige plattformer. Da er det avgjørende at hele samfunnsoppdraget på best mulig måte skjermes fra kommersielle hensyn. En måte å sikre det på vil være å forby reklame i alle delere av NRKs allmennkringkastingstilbud.

Uavhengig av om reklame tillates for deler av tjenestene eller ikke er kulepunkt 3 lite overordnet eller ”fremtidssikret” gjennom å peke ut ”nettsider” på internett som eneste sted reklame kan tillates. For det første tilbyr NRK allerede tjenester via mobiltelefonnett. Disse faller utenfor bestemmelsen. For det andre tilbyr NRK også tjenester på internett som ikke er ”nettsider”, for eksempel i den virtuelle tredimensjonale spillverdenen *Second Life*. Både alternative nettverk, og tjenester som tilbys via disse, vil utvikle seg videre. Det virker derfor lite hensiktsmessig å spesifisere nett- og tjenestetype.

Det er også uklart hvorfor det kun er viktig for NRK å tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom offentlig finansiert og kommersielt tilbud på internett, slik kulepunkt 3 slår fast. Et slikt krav burde gjelde hele virksomheten – inkludert radio og fjernsyn, der NRK i utgangspunktet står fritt til å etablere kommersielle tjenester gjennom datterselskap (som for eksempel betal-tv-kanaler).

Videre kan spesifiseringen av ”nedlastningstjenester” også bli problematisk. Allerede i dag tilbyr NRK såkalt ”streaming video” som i teknisk forstand ikke er nedlastningstjenester (da data ikke lastes ned og lagres av brukeren). Kulepunkt 2 og 3 kan i lys av dette for eksempel lyde:

- NRKs allmennkringkastingstilbud skal være reklamefritt, og skal ikke inneholde spesielle salgsfremmende henvisninger til konsernets kommersielle tjenester og produkter.
- NRK skal tilstrebe et tydeligst mulig skille mellom allmennkringkastingstilbudet og kommersielle tjenester.

Forfattet av Hallvard Moe for Norsk medieforskerlag, august 2007