

**Vedtak i sak 1/2017
29. april 2017**

Påklaget vedtak: Medietilsynets avslag på produksjonstilskudd

Klager: Korsets Seier Publikasjoner AS
Postboks 6619 St. Olavsplass
0129 Oslo

####

Nemndas sammensetning:

Saken er behandlet av Sigve Gramstad, Karin Fløistad, Gunn Enli, og Camilla Lauritzen.

Bakgrunn og saksgang:

Medietilsynet tildeler produksjonstilskudd etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Korsets Seier har tidligere år mottatt støtte fra Norsk Kulturråd. I forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2016, ble ansvaret flyttet til Medietilsynet og lagt under reglene for tildeling av produksjonstilskudd.

Korsets Seier sendte foreløpig søknad om produksjonstilskudd med kr. 1 600 000 til Medietilsynet den 18. februar 2016. På bakgrunn av søknaden ble det fattet foreløpig vedtak om utbetaling av første forskudd av produksjonstilskudd den 1. mars 2016. Medietilsynet foretok deretter utbetaling av kr. 354 000 til Korsets Seier.

På tidspunktet for utbetaling var ikke forskriften om tildeling av produksjonstilskudd til nasjonale ukemedier endelig fastsatt av Kulturdepartementet, og det ble derfor ikke foretatt noen vurdering av om avisen oppfylte kravene i forskriften. Det ble derfor også tatt forbehold om tilbakebetaling dersom det ikke ble sendt inn endelig søknad, eller dersom avisen senere fikk avslag på sin søknad.

Søknader om produksjonstilskudd blir først behandlet i Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd. Utvalget består av 5 medlemmer oppnevnt av Kulturdepartementet, og gir anbefalinger til Medietilsynet. Tilskuddsutvalget fastsatte retningslinjer for forståelsen av forskriften § 3 i møte den 23. mai 2016.

Klager sendte ordinær søknad om produksjonstilskudd den 12. mai 2016. Tilskuddsutvalget behandlet i alt 11 søknader om produksjonstilskudd og en sak om dispensasjon i møte den 23. juni 2016. I tillegg til medlemmene i utvalget, møtte fire personer fra Medietilsynet. Utvalget hadde tilgang på 5 utgaver av Korsets Seier fra 2015 og en utgave fra 2016 da de foretok sin vurdering. Utvalget anbefalte avslag på søknadene fra Norge IDAG og Korsets Seier fordi avisene ikke oppfylte kravene i forskriften § 3. Norge IDAG fikk senere innvilget produksjonstilskudd etter klage.

Medietilsynet sluttet seg til vurderingene til utvalget, og fattet vedtak om avslag på søknad om produksjonsstøtte den 25. august 2016. Vedtaket ble påklaget den 9. september 2016. Vedlagt klagen var også et notat fra klagers advokat.

Søknaden ble vurdert på nytt av Tilskuddsutvalget den 24. november 2016. Utvalget hadde ved denne behandlingen tilgang til samtlige utgivelser av avisen fra 2015. Anbefalingen om avslag på søknaden om produksjonsstøtte ble opprettholdt av utvalget.

Medietilsynet opprettholdt sitt vedtak og oversendte innstilling til Medieklagenemnda den 27. februar 2017.

Medieklagenemnda ba klager om eventuelle merknader til innstillingen ved brev av 17. mars 2017, og mottok slike merknader den 31. mars 2017. Medieklagenemnda ba også om å få oversendt samtlige utgaver av Korsets Seier som Medietilsynet var i besittelse av, og mottok deretter samtlige utgivelser for 2015 og 11 utgivelser for 2016.

Medieklagenemnda har fått opplyst fra Medietilsynet at klager har mottatt produksjonstilskudd etter overgangsbestemmelsen i forskrift om produksjonstilskudd § 11 annet ledd med kr. 944 000.

Medieklagenemnda behandlet saken i møte den 5. april 2017 i Oslo.

Klagers anførsler:

Klager mener avisen oppfyller kravene i forskrift om produksjonstilskudd § 3 nr. 1 og nr. 2.

Feil tolking av forskriften § 3 og feil subsumsjon

Korsets Seier er en viktig formidler av den norske kristne kultur- og verdierarven, og har vært – og er – en viktig stemme i samfunnsdebatten rundt viktige verdibaserte temaer.

Korsets Seier har vært en solid mottaker av produksjonstilskudd siden denne ble opprettet. Avisen har høstet ros fra tidligere tildelingsinstanser for journalistisk kvalitet og integritet, samt et allment, samfunnsforebyggende og verdibasert innhold og solid kulturell formidling.

Korsets Seier har et stort nedslagsfelt i store deler av norsk kristenliv. Korsets Seier utgjør en viktig del av det å gjøre norsk presse så bred og allmenn som mulig. Medietilsynet har i sitt vedtak tolket begrepet allmennheten for snevert. Når mindre lokalaviser som ikke har noen relevans utover sitt lille lokalsamfunn mottar tilskudd, så bør en avis som betjener en så stor bredde av samfunnsborgere nasjonalt både hva lokalisering, alder, samfunnslag og politisk ståsted angår, være allmenn nok til å oppfylle kravene.

Avisen utgjør en viktig del av det samfunnsbyggende arbeidet i Norge, blant annet gjennom forebyggende arbeid for barn og unge, omsorgsarbeid rettet mot asylsøkere, rusmisbrukere, eldre osv. Avisen har fokus på musikk, sang, kunst og kreativitet. Leserne utgjør store grupper barn, unge, voksne og eldre.

Korsets Seier er en viktig og alternativ samfunnsaktør i mediebildet i Norge, og avisen blir hørt i det politiske miljø. Det settes ukentlig lys på viktige trender og fenomener i samfunnet, som flyktningkrisen, kjønnskvalitet, ytringsfrihet, presidentvalget, livsrett og menneskeverd. Områder som utvikling av sunne og sterke familierelasjoner, barns oppvekst og levekår, rusproblematikk, menneskeverd, bioteknologi, eutanasi, menneskerettigheter og det moderne slaveri er saker som jevnlig blir berørt i avisens spalter. Avisen inspirerer til gode og sunne medievaner, og det settes søkelys på seksualiseringen av samfunnet. Det tas opp temaer omkring stress, livsstil, psykisk og fysisk helse. Det anføres at dette er allment, samfunnsrelatert stoff.

Avisen skal motivere leserne til å bygge et godt samfunn for alle og bidra til å skape livskvalitet for alle grupper mennesker, med særlig fokus på de svakeste. De stemmeløse skal gis en stemme og avisen skal tale deres sak. Dette er også svært aktuelle samfunnsområder som preger avisen.

Avisen intervjuer kjente politikere, samfunnsrøster, kunstnere, næringslivsledere og artister som er allment kjent. Samfunnsledere blir stilt til ansvar for sine avgjørelser i spalten «rett på sak», og hver måned har avisen faste spalter fra den politiske tenketanken Skaperkraft, livsvernorganisasjonen Menneskeverd og medieorganisasjonen Familie og Medier. Det er viet plass til å leve med Alzheimers, det moderne slaveriet, og samfunnsbyggende reportasjer om Noradstøttede utviklingsprosjekter. Avisen har også fokus på fred- og rettighetsproblematikk, nord-sør utfordringer og fattigdomsbekjempelse.

Avisen har et globalt perspektiv, den informerer, inspirerer og bidrar til refleksjon knyttet til kristent og sosialt engasjement internasjonalt. Avisen har utviklet et større innslag av meningsbærende journalistikk og kommentarstoff, både ved å bruke eksterne samfunnsstemmer og ved å øke kompetansen i egen stab. Avisen vil ha fokus på temaartikler og serier som skal formidle sunne samfunnsverdier og inspirere til aktiv deltakelse blant

leserne for å bygge et godt og positivt samfunn for alle. Avisen vil derfor gå enda mer i dybden og tørre å gi de vanskelige sakene plass.

På denne bakgrunn anføres at innholdet i avisen er allmenopplysende og dekker et stort spekter av samfunnsaktuelt stoff etter forskriften § 3.

70 % av avisens målgruppe er personer mellom 30 – 60 år, med hovedvekt på de eldste leserne. Den yngre andelen er økende som følge av et nytt, grafisk uttrykk. Avisen har lesere over hele landet og i alle verdensdeler. Leserne er fordelt likt mellom kjønn.

95 prosent av avisen består av egenprodusert originalstoff fra egne journalister og faste frilansere og kommentatorer. Det produseres også eksklusivt stoff til nettsiden på daglig basis.

Avisen vil fremover ha fokus på fagutvikling og skolering av egen stab, videreutvikle en appellerende grafisk profil for å øke kvalitetsstempet på avisen samt sørge for redaksjonell kvalitetssikring. Det vil bli lagt mer ressurser i bedre bildejournalistikk og visuell utforming, oppgradering og videreutvikling av nettsider samt utredning av en nødvendig digitaliseringsprosess.

I notatet vedlagt klagen, har klagers advokat, anført følgende:

Det anføres at Medietilsynet har tolket forskriften § 3 feil når de legger til grunn at Korsets Seier ikke oppfyller vilkårene i bestemmelsens første og annet ledd. Videre anføres at subsumsjonen er feil når det ses hen til de øvrige som har fått tilskudd.

Forskriften § 3 nr. 1

Medietilsynet har tolket forskriften for snevert når tilsynet legger til grunn at Korsets Seier i all hovedsak retter seg mot pinsebevegelsen og menigheter, og at dette ikke kan anses for et tilstrekkelig vidt nedslagsfelt til å berettigede støtte etter § 3 nr. 1. Det anføres at «pinsebevegelsen og andre frikirkelige menigheter» utgjør allmenheten.

Et nasjonalt ukemedium defineres av Kulturdepartementet som et medium hvor opplaget overstiger 1 000, mer enn 30 % av salget skjer utenfor fylket hvor mediet produseres, og man har et salg på over 50 eksemplarer i mer enn 1/3-del av Norges fylker.

Det anføres at det ikke er tvilsomt at Korsets Seier driver journalistisk produksjon og nyhetsformidling, både i trykt utgave og på nett. Dette vilkåret er derfor oppfylt. Avisen oppfyller samtlige kriterier, og dette bør indikere at avisen når ut til allmenheten i langt større grad enn eksempelvis en lokalavis. Leserkretsen består av mer enn 4 800 personer spredd over hele landet, og dette må subsummeres under allmenheten i forskriften § 3 nr. 1.

Basert på avisens opplagsmengde, geografiske og aldersmessige spredning anføres at avisen ikke kan anses som noe nisjemedium.

Forskriften § 3 nr. 2

Det anføres at Medietilsynet legger til grunn en for snever tolkning av bestemmelsens innhold når tilsynet mener Korsets Seier ikke fyller kravene til «bredt tilbud av stoff fra ulike samfunnsområder» og at stoff knyttet til menighetsliv «er vinklet ut fra en spesiell ideologisk eller religiøs bakgrunn». Avisen dekker en rekke samfunnsområder, med både nyheter og temaartikler. Presidentvalget og flyktningkrisen nevnes som særlige eksempler på nyheter som ikke er en del av pinsebevegelsens menighetsaktiviteter.

Formålet bak innføringen av en særlig støtte for ukeavisene, var å støtte stemmer som uttrykker interesser og synspunkter som avviker fra normalen. Avisen inneholder et bredt utvalg av informasjon fra et kristent perspektiv. Videre anføres at avisen bidrar til samfunnsdebatten ved at hvem som helst kan sende inn meningsbærende innlegg til Korsets Seier.

Saksbehandlingsfeil

Det anføres at Medietilsynet har endret praksis, fordi Korsets Seier mottok støtte for årene 2014 og 2014 fra Medietilsynet. Det anføres at saksbehandlingen utelukkende er basert på informasjon innhentet av Medietilsynet, som deretter er evaluert av Medietilsynet og Tilskuddsnemnda. Dette oppfyller ikke forvaltningslovens krav til kontradiksjon og saksopplysning i forvaltningsloven § 17. Avisen er ikke gitt anledning til å uttale seg før vedtak ble fattet, og dette er ikke i samsvar med krav til forutsigbarhet eller forvaltningslovens krav til saksbehandling.

Notifikasjon til ESA

Kulturdepartementet har i sin notifikasjon til ESA, opplyst at Korsets Seier er en av de støtteberettigede avisene. Videre anføres at Medietilsynet selv har uttalt at hensikten med reglene ikke er å ekskludere medier med et spesielt politisk eller religiøst ståsted.

Det anføres at notifikasjonen fra 2013 må anses som en del av forarbeidene til forskriften, og at dette innebærer at trykte medier ikke skal omfattes av unntaket for nisjemedier.

Det anføres videre at Korsets Seier blir benyttet som et eksempel på støtteberettiget avis i notifikasjonen.

Medietilsynets innstilling til klagen:

Medietilsynet mener det ikke er gjort saksbehandlingsfeil i saken. Det er ikke riktig at Medietilsynet har gitt produksjonstilskudd til Korsets Seier for årene 2014 og 2015. Slik støtte ble gitt av Kulturrådet i disse årene og Medietilsynet har derfor ikke vurdert søknaden etter andre kriterier.

Medietilsynet har gjennomgått samtlige utgaver av avisen for 2015 og saken må anses som godt opplyst. Saken er behandlet på samme måte som alle andre tilskuddssaker siste 20 år.

Medietilsynet har foretatt den samme vurderingen som Tilskuddsutvalget og har ikke funnet noen grunn til å fravike utvalgets konklusjoner.

Medietilsynet påpeker at det er to forhold som er avgjørende for saken:

Det ene forholdet er om publikasjonen har som hovedformål å drive journalistisk produksjon for allmennheten. Allmennheten må forstås som en uspesifisert krets av lesere og at avisen skal orientere «folk flest», i motsetning til en lukket krets. Ifølge avisens egen beskrivelse av sitt formål, er det å lage et redaksjonelt produkt for pinsebevegelsen og i overensstemmelse med pinsebevegelsens prinsipper. I tillegg er publikasjonen ment å dekke store deler av norsk kristenliv og resten av det frikirkelige Norge. Dette viser at publikasjonen ikke er rettet mot allmennheten.

Det andre forholdet er om publikasjonen inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Tilskuddsutvalget har vurdert avisen 2 ganger, og har hatt tilgang til samtlige aviser for 2015. Et enstemmig utvalg har kommet til at avisen ikke har et tilstrekkelig bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Utvalget påpeker at bredden i det redaksjonelle innholdet må sies å være liten. Avisen driver først og fremst med verdiformidling.

Medietilsynet er varsomme med å fravike den skjønnsmessige vurdering et organ med slik spesialkunnskap og erfaring har truffet, men har også foretatt en selvstendig vurdering av innholdet og ser ingen grunn til å fravike utvalgets konklusjoner.

Medietilsynet har for øvrig gjennomgått samtlige av klagers anførsler i sin innstilling.

Saken er behandlet etter det nye regelverket på ordinær måte.

For øvrig kan ikke Medietilsynet se at de øvrige anførslene fra klager kan føre frem.

Klagenemndas vurdering:

Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 3 nr. 1 og 2 lyder:

«Tilskudd etter denne forskriften gis bare til nyhets- og aktualitetsmedium som:

- 1. har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Tilskudd gis ikke til medium som har som hovedformål å drive med reklame eller markedsføring. Tilskudd gis heller ikke til medium som hovedsaklig er rettet mot medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner, foreninger eller selskap.*
- 2. inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Tilskudd gis ikke til medium som inneholder en overvekt av annonser. Tilskudd gis heller ikke til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.*

Formålet med produksjonstilskuddet er å fremme den brede samfunnsdebatten, og å holde befolkningen bredt og generelt orientert om ulike samfunnsspørsmål. Det innebærer at innholdet må ha en slik bredde at det har interesse for allmennheten og ikke bare for bestemte grupper.

Flere av anførselene viser at klager er uenig i hvordan kriteriene for tildeling av produksjonstilskudd er utformet. Medieklagenemnda skal vurdere hvorvidt klagers avis har et bredt innhold av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder og at avisen har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av slikt innhold til allmennheten. Medieklagenemnda skal ikke vurdere det journalistiske arbeidet eller vinklingen av innholdet, med mindre innholdet bare omfatter noen få samfunnsområder eller i hovedsak er vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.

Både Tilsynsutvalget, Medietilsynet og Medieklagenemnda har gjennomgått samtlige utgaver av avisen i 2015. Saken må anses godt opplyst. I tillegg har Medieklagenemnda gjennomgått 11 utgaver fra 2016 inkludert utgaven som klager har anført som toneangivende for avisens innhold.

Innholdet i avisen retter seg i hovedsak mot medlemmer av pinsebevegelsen og frikirken. Hovedinnholdet i avisen fremstår derfor å være artikler knyttet til pinsebevegelsen, forkynning og portrettintervjuer knyttet til dette. Med noen svært få unntak, er alt innhold vinklet ut fra et religiøst ståsted og da knyttet til det frikirkelige miljøet. Avisen kan dermed ikke hevdes å dekke et bredt spekter av samfunnsområder av allmenn interesse.

Nemdas vurdering er at avisen ikke inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder slik forskriften krever. Nesten samtlige artikler er vinklet ut fra en spesiell religiøs bakgrunn, og henvender seg dermed i større grad til en avgrenset nisje enn til en bred allmennhet.

Kun medier med allmenn interesse oppfyller kravet til å motta produksjonstilskudd, noe som er presisert ytterligere ved at medier som hovedsakelig retter seg mot medlemmer av bestemte organisasjoner ikke har rett på produksjonstilskudd. Pinsebevegelsen består av en rekke frikirkelige menigheter og utgjør ikke en organisatorisk enhet. Korsets Seier retter seg likevel hovedsakelig mot medlemmer i ulike pinsemenigheter og frikirkelige menigheter. Avisens journalistiske profil er for snever og begrenset til at det kan sies å ha allmenn interesse.

Det sentrale i vurderingen er ikke om det er mange lesere, ulike aldersgrupper eller kjønn – men om avisen rent faktisk retter seg mot allmennheten eller mot smale lesergrupper. Medieklagenemndas oppfatning er således at avisen ikke retter seg mot allmennheten.

Klagenemnda kan ikke se at Medietilsynet har ekskludert en avis som følge av at avisen har et spesielt religiøst ståsted. Årsaken til at klager ikke mottar støtte, er at avisen ikke oppfyller

forskriftens krav om å rette seg mot allmennheten, og ikke inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder.

Medieklagenemnda oppfatter at innholdet i Korsets Seier klart skiller seg fra innholdet i f.eks. Vårt Land eller Dagen. De sistnevnte trekkes frem som eksempel på lignende aviser som mottar tilskudd. Disse avisene retter seg etter Medieklagenemndas syn mot et langt bredere publikum, og har et langt bredere innhold enn Korsets Seier. Det at disse avisene også klart har et kristent hovedinnhold, endrer ikke på dette.

Avisen IDAG har fått omgjort det opprinnelige avslaget på produksjonstilskudd. Til forskjell fra Korsets Seier, inneholder IDAG også nyheter av allmenn interesse og dagsaktuelle tema – i tillegg til samme type innhold som Korsets Seier også har. Det er således en klar forskjell mellom disse to mediene.

Medieklagenemnda er på denne bakgrunn enig med Medietilsynet og Tilskuddsutvalget i at mediet ikke oppfyller kravene som forskriften oppstiller. Medieklagenemnda finner det klart at avisen faller inn under følgende unntak

«Tilskudd gis heller ikke til medium som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn.»

Det er anført at det foreligger saksbehandlingsfeil fordi Medietilsynet har endret praksis.

Det påpekes at Korsets Seier tidligere mottok tilskudd fra Kulturrådet og ikke fra Medietilsynet. Kulturrådet gav «tilskudd til ymse publikasjoner» som ikke mottok produksjonstilskudd fra Medietilsynet. Støtten fra Kulturrådet ble gitt etter egne retningslinjer for støtte til ukeaviser. Ordlyden i disse retningslinjene er annerledes enn forskriften som produksjonsstøtten skal tildeles etter. Vilåret for tilskudd hos Norsk Kulturråd var at

«Ukeavisene skal være for et allment publikum med hovedvekt på kultur- og kommentarstoff og utgjøre viktige arenaer for offentlig debatt. Publikasjonene må holde høy redaksjonell kvalitet, være redigert på norsk (bokmål eller nynorsk) og ha vesentlige innslag av originalbidrag på norsk.

Avisen må ha kommet ut med minst 48 utgaver foregående år, og hatt et dokumentert opplag på minst 500 eksemplarer.»

og videre

«a) Hovedgrunnlaget for bevilgning og fordeling av tilskudd er en bred faglig vurdering av avisens redaksjonelle virksomhet og prioriterte stoffområder samt dens betydning for og fremme av offentlig debatt.

Det legges særlig vekt på allmenne pressefaglige og redaksjonelle prinsipper som redaksjonell integritet, uavhengighet og autonomi. Påstander skal dokumenteres, og det skal gå tydelig fram når det er meninger og vurderinger som presenteres på grunnlag av faktaopplysninger. Det må redegjøres for kilder, og påstander bør belyses fra flere hold. Avisen må være seg bevisst bruken av journalistiske sjangrer og markere et tydelig skille mellom redaksjonelt stoff og innsendt stoff fra leserne. For den alminnelige leser skal det være tydelig hva som er lederartikler og meningsbærende kommentarer fra avisens side.»

Kriteriene for tildelingene fra Norsk Kulturråd er mer skjønnsmessige og kvalifisert annerledes enn kriteriene som Korsets Seier nå vurderes etter. Tidligere tildelinger er derfor ikke relevant for vurderingen etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Det skal foretas en selvstendig vurdering etter kriteriene i denne forskriften. Det er derfor ikke riktig at Medietilsynet har endret praksis i forhold til Korsets Seier.

Avslutningsvis påpekes at notifikasjon til ESA gir handlingsrom for departementet til å gi tilskudd, men gir ingen rettigheter for tilskuddsmottakere. Anførlene knyttet til notifikasjonen, kan derfor heller ikke føre frem.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen forkastes.

####

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

####

Kristiansand, 29. april 2017