



# Innst. 207 L

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 7 L (2010–2011)

### **Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i kringkastingsloven og medieeierskapsloven**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1. Innleiing og samandrag**

Kulturdepartementet gjer framlegg om å lovfeste ei meir uavhengig rolle for Medietilsynet på kringkastingsfeltet. Departementet foreslår vidare at klagar på Medietilsynets vedtak heimla i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) skal bli behandla av ei klagenemnd. Forslaget inneheld òg enkelte endringar i lov 13. juni 1997 om eierskap i medier (medieeierskapsloven).

I høyringa av forslaga la departementet til grunn at kringkastingsfeltet sin karakter tilseier at Medietilsynet bør bli gitt ei uavhengig rolle. Dei aller fleste av instansane som uttalte seg om høyringsnotatet var positive til å gi Medietilsynet ei meir uavhengig stilling og at ei klagenemnd skulle behandle klagesaker.

Fleire av sakstypene Medietilsynet behandlar inneber grensedragningar mot prinsippet om redaksjonell fridom. Prinsipielle grunnar kan derfor tale for at det organet som fører tilsyn med kringkastarane bør sikrast sjølvstende frå politiske myndigheiter, særleg på bakgrunn av media si rolle i samband med kritikk av og kontroll med offentleg maktutøving. Vidare inneber Kulturdepartementet si rolle som eigar av NRK at departementet ikkje bør behandle klagesaker som gjeld NRK.

Departementet sitt forslag inneber at tilsynet i nærmare fastsette sakstypar ikkje skal kunne instruerast om avgjerda i enkeltsaker, og at klagebehandling

skal skje i ei uavhengig klagenemnd. Forslaget omfattar ikkje tilsyn med vilkåra i konsesjonar for riksdekkjande kringkasting. Vidare skal departementet ikkje ha omgjeringsrett. Departementet ser likevel behov for ein sikkerheitsventil for å ta i vare omsynet til demokratisk kontroll i prinsipielle og viktige saker. Departementet foreslår derfor at Kongen i statsråd kan omgjere Medietilsynet eller klagenemnda sine vedtak i saker som har prinsipiell eller stor samfunnsmessig interesse. Høvet til omgjerung vil gjelde uavhengig av om partane i saka har klaga over Medietilsynet si avgjerd. Vidare vil dette høvet til omgjerung innebere at Kongen i statsråd kan gripe inn og omgjere eit vedtak, sjølv om klagebehandlingen ikkje er avslutta.

Forslaget omhandlar ikkje departementet sitt høve til å gi generelle instruksar.

Departementet foreslår at klagenemnda for vedtak etter medieeierskapsloven også skal behandle klagar på enkeltvedtak heimla i kringkastingsloven. Det blir foreslått samtidig å endre namnet på klagenemnda i medieeierskapsloven § 8, og å fjerne lovfestinga av tal på medlemmer i nemnda.

##### **1.2 Sjølvstende for Medietilsynet og etablering av ei klagenemndordning på kringkastingsfeltet**

#### ***Departementet sitt prinsipielle utgangspunkt for vurdering av om Medietilsynet bør få ei meir uavhengig stilling***

På mediefeltet gjer det seg gjeldande særlege omsyn som kan tilseie at det bør vere avstand mellom aktørane og politiske myndigheiter. Ytringsfridommen er verna i Grunnloven § 100 (i tillegg til EMK art. 10).

Frie og uavhengige medium er ein føresetnad for ytringsfridommen. Media har sentral betydning for

den frie meiningsdanninga som tilretteleggjarar av samfunnsdebatten, og ved å vere aktørar i han. Kringkastingsmediet spelar på denne måten ei viktig demokratisk rolle. Den demokratiske funksjonen til media føreset redaksjonelt sjølvstende. Kjernen i prinsippet om redaksjonelt sjølvstende er at redaktøren treffer avgjerder om mediet sitt innhald, utan innblanding frå eigarar, myndigheiter eller andre.

Fleire av sakstypane Medietilsynet behandlar, inneber grenseoppgangar mot prinsippet om redaksjonell fridom. Prinsipielle grunnar kan derfor tale for at det organet som fører tilsyn med kringkastarane, bør sikrast sjølvstende frå politiske myndigheiter, særleg på bakgrunn av media si rolle i samband med kritikk av og kontroll med offentleg maktutøving. Auka sjølvstende for Medietilsynet kan avskjere eventuelle mistankar og påstandar om at dei politiske myndigheitene misbrukar kringkastingsregelverket til å påverke media sine redaksjonelle prioriteringar.

Vidare er det knytt visse utfordringar til Kulturdepartementet si rolle som eigar av NRK. Departementet har i dag full styringsrett over tilsynsmyndigheita på kringkastingsfeltet samtidig som det eig ein av kringkastarane. Dette kan aktualisere habilitets-spørsmål. Ein del av dei avgjerdene Medietilsynet treffer, har betydning for NRK og selskapet sin konkurransesituasjon. Dersom Medietilsynet blir gitt auka sjølvstende frå departementet, kan dette gi tilsynet sine avgjerder større legitimitet. Auka sjølvstende kan motverke eventuelle spekulasjonar om at avgjerdene blir påverka av kva som tener interessene til NRK, og dermed auke tilliten til at desse blir treffe på eit reint fagleg grunnlag.

Det prinsipielle utgangspunktet til departementet for heile denne gjennomgangen er at saksfeltet sin karakter tilseier at Medietilsynet bør bli gitt ei uavhengig rolle, dersom ikkje konkrete forhold klart taler mot dette.

### **1.3 Sjølvstende for Medietilsynet og etablering av klagenemnd – vurdert etter ulike sakstypar**

Departementet har gjennomgått dei viktigaste saksområda Medietilsynet har ansvaret for på kringkastingsfeltet, og vurderte om det er særlege forhold som tilseier at Medietilsynet ikkje skal ha ei uavhengig stilling.

#### ***Reglar om reklame og sponing***

Det som kan tale for sjølvstende, er for det første at saker av denne typen inneber grenseoppgangar mot prinsippet om redaksjonell fridom. For det andre kan avgjerdene ha direkte eller indirekte betydning for NRK sin konkurransesituasjon. Det kan også argumenterast for at det er ei meir føremålstenleg ordning

at politisk styring blir teken i vare gjennom utforming av regelverket, ettersom det er dette som definerer dei overordna linjene. For det tredje kan det argumenterast for at regelverket på dette feltet er relativt objektivt, og at det derfor ligg lite «politisk» skjønn i enkeltsakene. Departementet legg til grunn at denne tilsynsoppgåva i hovudsak er knytt til tekniske vurderingar av om regelverket er overhalde. Etter departementet sitt syn bør sjølvstendet i tilsynsfunksjonen på dette feltet derfor kunne styrkjast ved at departementet ikkje lenger skal vere klageinstans for vedtaka til tilsynet.

Når behandlinga av klagar etter reglane om reklame og sponing etter forslaget skal behandlast av eit uavhengig klageorgan, er det naturleg at dette organet også blir klageinstans for vedtak knytte til forbodet mot reklame for politiske budskap og livsyn etter kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd.

#### ***Vern av mindreårige sjåarar***

Etter ei samla vurdering meiner departementet at det ikkje bør vere klageinstans for tilsynet sine vedtak i slike saker. I denne vurderinga har departementet særleg lagt vekt på at desse sakene inneber ei vurdering av korleis gitte typar innhald påverkar mindreårige. Dette er faglege vurderingar som fortrinnsvis bør utførast av instansar som har spisskompetanse på feltet. For eit departement vil det ikkje vere naturleg å ha slik kompetanse.

#### ***Vidaresending i kringkastingsnett (bl.a. formidlingsplikt og abonnentval)***

Formidlingsplikt: Medietilsynet si fortolking av reglane om formidlingsplikt i dei saker det får til behandling, kan få konsekvensar for fjernsynstilbodet til store delar av befolkninga, og kan derfor ha politisk betydning. Likevel fell tilsyn med formidlingspliktsreglar inn under ekomregelverket. Dette inneber at det blir stilt krav om sjølvstende mellom reguleringsmyndigheita og aktørane. Saker om formidlingsplikt vil kunne gjelde aktørar departementet har ein nær relasjon til, f.eks. gjennom det statlege eigarskapet i NRK. Departementet foreslår, på bakgrunn av dette, at det ikkje bør vere klageinstans for vedtak tilsynet fattar i samsvar med formidlingspliktsreglane.

Abbonentval: Dagens abonnentvalsreglar har betydning for det samla tv-tilbodet og har på denne måten ein politisk dimensjon. Departementet legg likevel til grunn at denne betydinga primært er knytt til korleis reglane er utforma. Tilsynsspørsmåla vil i hovudsak vere av meir teknisk karakter. Dette tilseier at det ikkje er påkravd at departementet er klageinstans for tilsynet sine vedtak på dette feltet.

Forbod mot vidaresending: For eksempel kan Medietilsynet forby vidaresending av fjernsynskana-

lar som sender pornografi/vald i strid med norsk lov eller andre program som i alvorleg grad kan skade den fysiske, psykiske og moralske utviklinga til mindreårige. I desse sakene må ein, ved vurderinga av innhaldet i fjernsynskanalane, også foreta avvegingar mot ytringsfridommen. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at det ikkje bør vere klageinstans for slike saker.

### **Registrering av kringkastarar**

Registrering av kringkastarar vil neppe generere mange klagesaker. Departementet legg vidare til grunn at den politiske betydninga av området primært er knytt til korleis reglane er utforma. Tilsynsspørsmåla vil i hovudsak vere av meir teknisk karakter. Dette tilseier at det ikkje er påkravd at departementet er klageinstans for tilsynet sine vedtak på dette feltet.

### **Europeisk programmateriale i fjernsyn/uavhengige produsentar**

Reglane om kringkastarane sin bruk av europeisk programmateriale i fjernsyn, og tilsynet med dei, er av teknisk karakter. Ut frå ei overordna målsetjing om å gi Medietilsynet auka sjølvstende, der det ikkje er særlege omsyn som taler mot dette, blir det derfor foreslått at departementet ikkje skal vere klagemyndigheit etter denne bestemminga.

### **Formelle krav til kringkastingsverksemd**

Dette er ei samlegruppe som omfattar ulike typar saker, der fellestrekket er at dei er av meir formell karakter. Ho omfattar reglar om melding frå statleg myndigheit, ulovleg kringkasting frå skip og fly i internasjonalt område mv., og legaldefinisjonar og reglar om kringkastingsregelverket sitt verkeområde.

Departementet legg til grunn at den politiske betydninga av dei formelle krava til kringkastingsverksemd generelt sett er knytt til korleis reglane er utforma. Tilsynsspørsmåla vil i hovudsak vere av meir teknisk karakter. Dette tilseier at det ikkje er påkravd at departementet er klageinstans for tilsynet sine vedtak på feltet.

### **Konsesjon til riksdekkjande fjernsyn og radio (digital kringkasting)**

Ved vurderinga av oppgåver knytte til konsesjonstildeling meiner departementet at det bør skiljast mellom opplegget for utlysinga og den konkrete tildelinga av konsesjonane. Når det gjeld det generelle utlysingsopplegget mv., er det viktig at departementet har styringsmoglegheiter. Etter departementet sitt syn er det berre for den konkrete konsesjonstildelinga at det er aktuelt å vurdere sjølvstende.

Tradisjonelt har tildeling av konsesjonar for riksdekkjande radio- eller fjernsynsverksemd vore eit

sentralt mediepolitisk verkemiddel. Den grunnleggjande føresetnaden for at det har vore stilt krav om at konsesjonæren tek på seg allmenkringkastarforpliktingar, er at det har vore mangel på tilgjenge til frekvensar. Grunnlaget for dei innhaldsmessige krava i konsesjonane har altså vore at når konsesjonæren blir gitt rett til å disponere ein avgrensa ressurs, må staten ha rett til å krevje ei motyting.

Overgangen til digitale fjernsynssendingar endrar betydninga av konsesjonsinstituttet. Digitaliseringa inneber ei langt meir effektiv utnytting av frekvensspekteret. Dermed vil det ikkje vere mangel på tilgjenge til frekvensar i like stor grad som tidlegare.

Departementet legg til grunn at aktørane i ein slik situasjon må bli behandla likt, og at det ikkje vil vere høve til å påleggje enkelte aktørar strengare regulering enn andre. På bakgrunn av dette har departementet i vedtak av 4. juni 2007 delegert myndigheita til å gi konsesjonar til riksdekkjande fjernsyn i digitale bakkenett til Medietilsynet. Mediepolitiske omsyn har no langt mindre betydning ved tildelinga. Departementet foreslår at det ikkje skal vere klageinstans for vedtak om konsesjon for riksdekkjande digitalt fjernsyn.

Departementet legg til grunn at det heller ikkje på radiofeltet gjer seg gjeldande forhold som tilseier at departementet skal vere klageinstans i enkeltsaker. Behovet for politisk kontroll vil vere tilfredsstillande teke i vare ved at departementet fastset eller godkjenner dei generelle rammene for Medietilsynet si utlysing/tildeling av konsesjonar. Departementet foreslår derfor også at det ikkje skal vere klageinstans for vedtak om konsesjon for riksdekkjande digital radio.

Departementet vil, for ordens skyld, nemne at ansvaret for å tildele analoge konsesjonar for riksdekkjande radio- eller fjernsynssendingar ikkje er delegert til Medietilsynet. Kulturdepartementet tek sikte på å fremje ei stortingsmelding om digital radio i løpet av 2010 som bl.a. vil drøfte korleis P4 og Radio Norge sine noverande konsesjonar skal handterast etter 2014, jf. at dei går ut 1. januar 2014.

### **Konsesjon til lokalkringkasting (analog og digital kringkasting)**

Konsesjonstildeling har til ein viss grad vore basert på eit skjønn, bl.a. ved at lokalt mediemangfald er vektlagt. Det er likevel eit fagleg skjønn som må nyttast. Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre tungtvegande grunnar som taler mot at tilsynet blir gitt auka sjølvstende ved tildeling av lokalradio-konsesjonar.

Departementet kan heller ikkje sjå at tildeling av konsesjon til lokalfjernsyn reiser overordna spørsmål som taler mot sjølvstende. Digitaliseringa av fjernsynsmediet har medført at konsesjonsordninga for

lokalfjernsyn i praksis fungerer som ei registreringsordning.

Departementet foreslår derfor at tilsynet blir gitt auka sjølvstende for tildeling av konsesjon til lokalkringkasting ved at departementet ikkje lenger skal vere klageinstans for slike vedtak.

### ***Tilsyn med konsesjonsvilkår (både riksdekkjande og lokale konsesjonar)***

Programvilkåra i kringkastingskonsesjonar for dei riksdekkjande kringkastarane er framleis sentrale mediepolitiske verkemiddel som bl.a. skal sikre eit breitt tilbod for heile befolkninga, medrekna innhald for ulike grupper i samfunnet. Korleis konsesjonsvilkåra blir tolka, kan derfor få samfunnsmessig betydning. Det er departementet som har gitt konsesjonane til riksdekkjande analog kringkasting. Høvet til endring i vilkåra (særleg til ugunst for konsesjonæren) er underlagt klare avgrensingar slik at tolkinga av vilkåra blir desto viktigare. På bakgrunn av dette er det tungtvegande argument mot at tilsynet skal vere uavhengig av departementet ved utføringa av denne oppgåva.

Motargumentet er at oppgåva har grenseflater mot prinsippet om media sitt sjølvstende i redaksjonelle spørsmål. Gjennom konsesjonsvilkåra er kringkastarane forplikta til å sende visse typar innhald, men har stor fridom i utforminga av innhaldet. I enkeltsaker kan det likevel oppstå usemje om kor langt prinsippet om redaksjonell fridom går. Ut frå vurderingar av forholdet mellom media og politiske myndigheiter kan det derfor argumenterast for at slike saker bør bli behandla av eit uavhengig tilsyn. Tilsvarande kan departementet si rolle som eigar av NRK også vere eit argument for at saker om tilsyn med konsesjonsvilkåra til andre kringkastarar bør bli behandla av eit uavhengig organ.

Etter departementet sitt syn må det bli lagt stor vekt på at konsesjonane for riksdekkjande radio framleis er viktige verkemiddel i mediepolitikken. Det er i praksis svært avgrensa moglegheiter for å endre konsesjonsvilkår i løpet av konsesjonsperioden. Det er dermed eit klart behov for at den forvaltningsmessige forståinga av vilkåra er forankra i politisk ansvarlege instansar. Dette omsynet veg, etter departementet sitt syn, tyngre enn dei omsyna som taler imot. Departementet går derfor ikkje inn for auka sjølvstende for tilsynet med vilkåra i riksdekkjande konsesjonar.

Departementet har komme til den motsette konklusjonen når det gjeld tilsyn med konsesjonsvilkår i lokalkringkasting. Her dreier det seg om eit forholdsvis stort tal aktørar. Det politiske aspektet ved desse sakene kan seiast primært å liggje i det formelle rammeverket for verksemda (dvs. i utforming av kunningingstekst) meir enn i enkeltkonsesjonane. Depar-

tementet kan såleis ikkje sjå sterke argument som taler for at det framleis skal vere klageinstans for dette tilsynsarbeidet.

### ***Konsesjonsoverdragingar for lokalkringkasting***

Det har vore ein del klagesaker på avslag på søknader om konsesjonsoverdragingar for lokalkringkasting. Sakene kan for så vidt krevje vurderingar knytte til mediemangfald, men det er tale om lokale saker som neppe har noko vidtrekkande mediepolitisk betydning. Ein foreslår derfor sjølvstende for denne sakstypen.

### ***Sendetidsfordeling for lokalradiokonsesjonar***

Viss det er fleire lokalradiokonsesjonærar på same sendarnett, og desse ikkje kjem til semje om fordeling av sendetid, kan kvar av partane bringe tvisten inn for Medietilsynet. Departementet har foreslått omfattande endringar av denne bestemminga, men Medietilsynet skal etter forslaget framleis treffe avgjerd i tvistar om fordeling av sendetid.

Dette er ei oppgåve som ikkje i vesentleg grad reiser overordna spørsmål av politisk art. Samtidig stiller avgjerder om sendetidsfordeling store krav til kjennskap til lokale forhold. Dette er ein type detaljkunnskap som det ikkje vil vere naturleg for eit departement å ha. Departementet har komme til at både praktiske og prinsipielle forhold taler for at departementet ikkje er klageinstans for vedtak om sendetidsfordeling.

### ***Tilsyn med konsesjon for oppretting eller drift av anlegg for kringkasting eller vidaresending av kringkasting***

Departementet reknar med at dei same omsynagjer seg gjeldande når det gjeld sjølvstende for Medietilsynet ved tilsyn med konsesjonar for oppretting og drift av sendaranlegg som for konsesjonar for kringkastingsverksemd. På bakgrunn av dette går departementet inn for auka sjølvstende for Medietilsynet ved tildeling av konsesjonar for sendaranlegg og ved tilsyn med konsesjonsvilkår for sendaranlegg for lokalkringkasting, men ikkje for riksdekkjande kringkasting, eller vidaresending av kringkasting.

### ***Viktige hendingar***

Kringkastingsloven § 2-8 fastset at ein kringkastar som har erverva einerett til fjernsynssending av hendingar av vesentleg samfunnsmessig betydning ikkje må utnytte eineretten på ein slik måte at ein stor del av sjåarane blir fråtekne moglegheita til å følgje hendinga på vederlagsfritt fjernsyn. Noreg har ikkje fastsett ei liste over kva for hendingar som dette omfattar. Reglane har per i dag inga praktisk bety-

ding. Departementet varsla likevel i kringkastingsmeldinga at det vil bli vurdert å innføre ei slik liste.

Dersom det blir etablert ei slik liste, vil Medietilsynet blant anna måtte handtere tvistesaker om pris for senderettar. Det vil ikkje vere føremålstenleg at slike tvistesaker blir klaga inn for departementet. Dette har primært samband med at det ikkje kan utelukkast at NRK vil kunne vere den eine parten i slike saker. Habilitetsomsyn taler derfor for at departementet ikkje skal vere klageinstans for enkeltvedtak etter dette regelverket.

### **Sakskostnader og dokumentinnsyn**

Medietilsynet fattar vedtak om sakskostnader etter forvaltningsloven § 36, og tek stilling til krav om dokumentinnsyn etter bestemmingane i forvaltningsloven og offentleglova.

Departementet foreslo i høyringsnotatet at klagenemnda berre skal behandle klagar på enkeltvedtak fatta i samsvar med kringkastingsloven. Etter forslaget vil følgjeleg klagar på vedtak fatta i medhald av andre lovverk framleis følgje forvaltningsloven sitt hovudsystem om at klagar blir behandla av overordna departement. Departementet ser ikkje noko grunnlag for å fråvike forvaltningsloven sitt hovudsystem i forhold til denne typen vedtak.

Departementet ser heller ikkje noko grunnlag for å fråvike forvaltningsloven sitt hovudsystem for dokumentinnsyn og sakskostnader frå Medieklagenemnda i første instans.

### **1.4 Høve til instruksjon og omgjerung, og pålegg om å ta saker opp til behandling**

Grunngivinga for auka sjølvstende for Medietilsynet gjer seg, etter departementet sitt syn, særleg gjeldande ved tilsynet sine avgjerder i enkeltsaker. Departementet foreslår derfor at det i loven blir fastsett at Medietilsynet ikkje kan instruerast om avgjerder i enkeltsaker ved behandling av nærmare spesifiserte saksategoriar, men at det ikkje blir fastsett nokre avgrensingar i høvet til å gi generelle instruksar. Det blir vidare foreslått, i tråd med Stortinget sine føresetnader i Innst. S. nr. 222 (2002–2003), at departementet beheld retten til å gi Medietilsynet pålegg om å ta ei sak opp til behandling.

Når det gjeld spørsmålet om klagebehandling, meiner departementet at ho bør skje i ei uavhengig klagenemnd. Ei ordning der departementet framleis behandlar enkeltsaker ved klagar over vedtak i tilsynet, ville ikkje vere i samsvar med føremålet med å gi tilsynet auka sjølvstende. Departementet meiner også at høvet til å omgjere tilsynet sine vedtak av eige tiltak bør avgrensast. Etter forslaget vil heile omgjeringsretten til departementet etter forvaltningsloven § 35 vere avskoren på dei saksområda der Medietilsynet er gitt auka sjølvstende.

Departementet sitt forslag er altså ein modell som tek utgangspunkt i at tilsynet i nærmare oppgitte sakstypar ikkje kan instruerast om avgjerda i enkeltsaker, at klagebehandling skjer i ei uavhengig klagenemnd, og at det heller ikkje ligg føre omgjeringsrett. Samtidig meiner departementet at det bør vere ein sikkerheitsventil for å ta i vare behovet for politisk styring i prinsipielle og viktige saker. Departementet foreslår derfor at Kongen i statsråd kan omgjere Medietilsynet eller klagenemnda sine vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Høvet til omgjerung vil gjelde uavhengig av om partane i saka har klaga over Medietilsynet si avgjerd. Vidare vil det foreslåtte høvet til omgjerung innebære at Kongen i statsråd kan gripe inn og omgjere eit vedtak sjølv om klagebehandlinga ikkje er avslutta.

### **1.5 Klageorgan**

Departementet foreslår, som nemnt, at behandling av klagar over Medietilsynet sine vedtak på område der det blir foreslått auka sjølvstende, skal skje i ei uavhengig klagenemnd. Klagenemnda vil ha same myndigheit som andre klageinstansar, dvs. at nemnda kan prøve både tilsynsorganet si utøving av skjønn og lovbruk. Utover å vere klageinstans står ikkje klagenemnda i noko overordningsforhold til Medietilsynet. Klagenemnda kan altså ikkje gi førehandsinstruksar om Medietilsynet si saksbehandling i enkeltsaker. I tråd med at klagenemnda ikkje skal vere overordna Medietilsynet i alminneleg forvaltningsrettsleg forstand, foreslår departementet i tillegg at klagenemnda ikkje blir gitt høve til å omgjere Medietilsynet sine vedtak etter eige tiltak.

Omsyna som grunngir sjølvstende tilseier at klagemyndigheita bør liggje utanfor statsforvaltninga. Det sentrale er at klageinstansen har den nødvendige kompetansen for å avgjere klagesakene.

Det eksisterer allereie fleire klagenemnder som behandlar klagar på vedtak i Medietilsynet. Både medieeierskapsloven og film- og videogramlova etablerer eigne klagenemnder.

Behandling av klagar i dei aktuelle sakene etter kringkastingsregelverket vil krevje juridisk og kringkastingsfagleg kompetanse. Sjølv om det er grunn til å tru at dei eksisterande nemndene har noko av den kompetansen som trengst, er det eit faktum at ingen av dei eksisterande nemndene er sette saman med tanke på å behandle denne typen saker. Utviding av ei av desse vil krevje endringar. Etter departementet si vurdering vil ei utviding av éi av dei eksisterande nemndene samla sett truleg gi den beste løysinga.

Departementet legg til grunn at oppgåvene til klagenemnda etter medieeierskapsloven sakleg sett ligg nærmast opp til dei sakstypene som vil vere aktuelle på kringkastingsfeltet.

Departementet foreslår at klagenemnda frå medieieierskapsloven også skal behandle klagar på enkeltvedtak heimla i kringkastingsloven. Det blir foreslått å endre namnet på nemnda til Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda).

## 1.6 Oppsummering av departementet sitt forslag

Departementet er i dag klageinstans for dei aller fleste sakene på kringkastingsfeltet. På grunnlag av diskusjonen over blir det foreslått at ansvaret for klagesaksbehandling blir overført til ei uavhengig klagenemnd. Dersom forslaget blir gjennomført, vil departementet heretter berre vere klageinstans for vedtak Medietilsynet fattar i medhald av desse bestemmingane i kringkastingsloven:

- § 2-1 (berre vedtak som gjeld tilsyn med konseksjonar for riksdekkjande kringkasting)
- § 2-2 (berre vedtak som gjeld tilsyn med konseksjonar for anlegg for riksdekkjande kringkasting eller vidaresending av kringkasting)

Enkeltvedtak etter desse bestemmingane i kringkastingsforskriften skal framleis kunne bli klaga over til departementet:

- § 1-5 (berre vedtak som gjeld tilsyn med konseksjonar for anlegg for riksdekkjande kringkasting eller vidaresending av kringkasting)

Departementet sitt høve til å instruere Medietilsynet i enkeltsaker blir avskore i forhold til andre bestemmingar i kringkastingsloven enn dei som er nemnde over. Departementet sitt høve til å gi generelle instruksar blir oppretthalde uavkorta. Vidare skal Kongen i statsråd kunne omgjere vedtak fatta av Medietilsynet og klagenemnda i saker av prinsipiell og stor samfunnsmessig betyding. Kongen sitt høve til omgjering gjeld uavkorta.

## 2. Komiteens merknader

### 2.1 Selvstendighet for Medietilsynet og etablering av en klagenemndordning på kringkastingsfeltet

#### *Det prinsipielle utgangspunkt for vurdering av om Medietilsynet bør få en mer uavhengig stilling*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Gunn Karin Gjøl, Kåre Simensen, Arild Stokkan-Grande og Lene Vågslid, fra Høyre, Linda C. Hofstad Helleland og Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, Gina Knutson Barstad, fra Senterpartiet, Christina Nilsson Ramsøy, og fra Kristelig Folkeparti, Øyvind Håbrekke, stiller seg bak de vurderingene regje-

ringen gjør under dette avsnittet og støtter dermed konklusjonen at Medietilsynet bør bli gitt en uavhengig rolle, dersom ikke konkrete forhold klart taler mot dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen, legger til grunn at hensynene til mediemangfold og ytringsfrihet bedre ivaretas gjennom økt vekt på prinsippene i Redaktørplakaten og en regulering av samarbeid og strukturendringer i mediesektoren på lik linje med andre sektorer. Dette gjør det unødvendig å opprettholde Medietilsynet i dagens form.

Disse medlemmer viser til at konkurransemyndighetene har lang erfaring med arbeid innen ulike sektorer, inkludert mediesektoren, og er godt rustet for oppfølging av samarbeid og strukturendringer i mediesektoren. Disse medlemmer mener derfor at denne delen av Medietilsynets virksomhet er overflødig.

Disse medlemmer foreslår derfor:

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om avvikling av Medietilsynets virksomhet, med sikte på at problemstillinger tilknyttet mediemangfold skal reguleres og kontrolleres av Konkurransetilsynet.»

### 2.2 Selvstendighet for Medietilsynet og etablering av klagenemnd – vurdert etter ulike sakstyper

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens ulike vurderinger og konklusjoner i dette avsnittet om større selvstendighet for Medietilsynet og at det opprettes en egen klagenemnd.

#### *Regler om reklame og sponing*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens ønske om at det ved etableringen av en egen uavhengig klagenemnd, skal dette organet også bli klageinstans for vedtak knyttet til forbudet mot reklame for politiske budskap og livssyn etter kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd.

#### *Videresending i kringkastingsnett (bl.a. formidlingsplikt og abonnentvalg)*

Komiteen stiller seg bak regjeringens argumentasjon om at departementet ikke bør være klageinstans for vedtak tilsynet fatter i samsvar med formidlingspliktsreglene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter videre regjeringens vurderinger i forhold til departementets rolle som klageinstans når det gjelder abonnentvalg.

Flertallet stiller seg videre bak regjeringens forslag om at departementet ikke skal være klageinstans for saker som gjelder forbud mot videresending.

### **Registrering av kringkasterer**

Komiteen stiller seg videre bak regjeringens forslag om at departementet ikke skal være klageinstans for saker som omhandler registrering av kringkasterer.

### **Formelle krav til kringkastingsvirksomhet**

Komiteen stiller seg bak ønsket om at departementet ikke skal være klageinstans for tilsynets vedtak på feltet.

### **Konsesjon til riksdekkende fjernsyn og radio (digital kringkasting)**

Komiteen stiller seg bak regjeringens argumentasjon og ønske om at departementet ikke skal være klageinstans for tilsynets vedtak på feltet.

### **Konsesjon til lokalkringkasting (analog og digital kringkasting)**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, stiller seg bak regjeringens ønske om at tilsynet får økt selvstendighet for tildeling av konsesjon til lokalkringkasting ved at departementet ikke lenger skal være klageinstans for slike vedtak.

### **Tilsyn med konsesjonsvilkår (både riksdekkende og lokale konsesjoner)**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, støtter regjeringens argumentasjon og vurderinger om en delt løsning på dette området ved at tilsynet blir klageinstans for konsesjonsvilkårene for lokale konsesjoner, og at departementet fortsatt vil være klageinstans for riksdekkende konsesjoner.

### **Sendetidsfordeling for lokalradiokonsesjoner**

På dette området stiller komiteen seg bak regjeringens vurderinger om at det er både praktiske og prinsipielle forhold som taler for at departementet ikke er klageinstans for vedtak om sendetidsfordeling.

### **Viktige hendelser**

Komiteen stiller seg bak regjeringens vurderinger i forhold til departementets rolle som klageinstans på dette området.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Fol-

keparti, vil oppfordre departementet om ikke bare å vurdere utarbeidelse av en liste over store, viktige hendelser, men vil oppfordre departementet sterkt om å gjøre det. Flertallet mener det er viktig å få en slik liste på plass, da man på stadig flere områder – og da spesielt sport – utelukker store deler av den norske befolkningen fra å ta del i slike arrangement fordi de ikke har tilgang til betalingstjenester i sin TV-hverdag.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti støtter arbeidet med å liste sentrale idrettsarrangementer med sikte på allmenn tilgjengeliggjøring, jf. kringkastingsplakatens intensjoner.

### **2.3 Om instruksjon og omgjøring, og pålegg om å ta saker opp til behandling**

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, stiller seg bak regjeringens forslag om en modell som tar utgangspunkt i at tilsynet i nærmere oppgitte sakstyper ikke kan instrueres om vedtakene i enkeltsaker, at klagebehandling skjer i en uavhengig klagenemnd, og at det heller ikke er mulig å omgjøre vedtaket.

Flertallet er videre enig med regjeringen i at det bør være en sikkerhetsventil for å ta vare på behovet for politisk styring i prinsipielle og viktige saker. Departementet foreslår derfor at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynet eller klagenemndas vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Dette forslaget stiller flertallet seg bak.

### **2.4 Nærmere om riksdekkende konsesjoner og NRK**

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenig i at dette systemet ikke skal omfatte riksdekkende konsesjoner. I høringsnotatet legger regjeringen stor vekt på at konsesjonene fortsatt er viktige virkemidler i mediepolitikken, hvilket isolert sett er korrekt. Disse medlemmers prinsipielle syn er imidlertid at det er en uønsket effekt av det faktum at det er begrenset tilgang på frekvenser, og at politisk styring av mediepolitikken gjennom konsesjonstildeling ikke kan være noe mål. I stedet for å dempe konsekvensene av denne, etter disse medlemmers syn, uønskede graden av politisk styring på kringkastingsområdet, vil regjeringens forslag opprettholde, og til en viss grad forsterke, det politiske aspektet ved styringen av kringkastingskonsesjonene. Dette er etter disse medlemmers mening uheldig.

Disse medlemmer ser at lovforslaget bærer preg av å ville opprettholde og forsterke NRKs stilling som særskilt aktør på det norske TV-markedet.

Forslaget innebærer særrettigheter for én enkelt aktør, og kontrollen med denne aktørens etterlevelse av reglene synes å være overlatt til aktøren selv. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at problemet ikke bare gjelder muligheten for at informasjon en distributør gir til NRK, spres videre til kommersielle aktører som NRK har eierinteresser i. Disse medlemmer mener at det er vel så viktig at NRK som statlig allmennkringkaster er avhengig av tillit i befolkningen, og at selskapet fremstår som reelt uavhengig. Disse medlemmer ser, selv i et nåtidsperspektiv, åpenbare betenkeligheter ved en særrettighetsmodell som denne.

Disse medlemmer mener også at så lenge lovforslaget ikke selv beskriver hva distributøren nærmere bestemt skal gjøre, blir det videre noe paradoksalt over at Medietilsynet kan ilegge tvangsmulkt hvis den ikke har gjort det den skal. En slik sanksjonering forutsetter langt mer presise handlingsregler enn lovforslaget legger opp til.

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Fremskrittspartiet

##### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme sak om avvikling av Medietilsynets virksomhet, med sikte på at problemstillinger tilknyttet mediemangfold skal reguleres og kontrolleres av Konkurransetilsynet.

### 4. Komiteens tilråding

Tilrådingen fremmes av Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen viser til proposisjonen og sine merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

#### vedtak til lov

om endringer i kringkastingsloven og medieeierskapsloven

#### I

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting blir det gjort disse endringane:

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 15. februar 2011

**Gunn Karin Gjøl**

leder

§ 2-1 sjettede ledd blir oppheva.

Ny § 2-14 skal lyde:

#### § 2-14 Klageinstans

*Klager over Medietilsynets enkeltvedtak etter loven, eller regler fastsatt i medhold av loven behandles av Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda), med de unntak som følger av fjerde ledd. Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.*

*Eventuelle søksmål skal rettes mot staten v/Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).*

*Kongen fastsetter hvem som skal være klagenemndas leder og nestleder, og kan gi forskrift om nemndas størrelse, sammensetning og oppgaver.*

*Medietilsynets enkeltvedtak i saker vedrørende tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting, jf § 2-1, eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting, jf § 2-2, påklages til departementet.*

Ny § 2-15 skal lyde:

#### § 2-15 Begrensninger i omgjørings- og instruksjonsmyndighet

*Departementet kan ikke instruere Medietilsynet i enkeltsaker, eller omgjøre tilsynets vedtak i andre saker enn nevnt i § 2-14 fjerde ledd. Departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling.*

*I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan Kongen i statsråd omgjøre Medietilsynets eller klagenemndas vedtak etter reglene i forvaltningsloven § 35 annet, tredje og femte ledd.*

#### II

I lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier blir det gjort disse endringane:

§ 8 første ledd skal lyde:

Kongen oppnevner en klagenemnd for enkeltvedtak etter denne lov og fastsetter hvem som skal være nemndas leder og nestleder.

§ 8 fjerde ledd skal lyde:

Eventuelle søksmål skal rettes mot staten v/Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).

#### III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

**Ib Thomsen**

ordfører