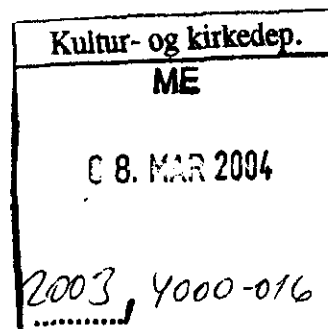




DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT



Kultur- og kirke-departementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
2003/04000 ME/ME3 ASK:elt

Vår ref.
2004/01936 U-A HAA/ero

Dato
05.03.2004

Høring - forslag til endringer i kringkastingsloven

Justisdepartementet viser til Kultur- og kirke-departementets brev av 27. januar 2004.

Vi har følgende merknader:

Til kapittel 2

Etter Justisdepartementets syn bør Kultur- og kirke-departementet i sine drøftelser skille klart mellom tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Tvangsmulkt har ikke pønål karakter, men skal fungere som et fremtidig press for å fremtvinge en handling eller ytelse eller bringe et ulovlig forhold til opphør. Bruk av tvangsmulkt i samsvar med det utkastet til lovbestemmelse som Kultur- og kirke-departementet har sendt på høring, skaper ikke problemer i forhold til Grunnloven § 96. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at den tvil Justisdepartementet reiste ved forrige revisjon av sanksjonsbestemmelsene gjaldt gebyrordningen, og ikke ordningen med tvangsmulkt. Vi gjør videre oppmerksom på at Sanksjonsutvalget har drøftet utforming av bestemmelser om tvangsmulkt, jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring punkt 15.4.

Justisdepartementet er positivt innstilt til at virkeområdet for bruk av overtredelsesgebyr utvides for å sikre en effektiv etterlevelse av kringkastingsloven. Bruk av overtredelsesgebyr som alternativ til straff er i samsvar med anbefalingene i Sanksjonsutvalgets utredning, se særlig de prinsipielle drøftelsene i NOU 2003: 15 kapittel 10. Vi bemerker at betegnelsen "overtredelsesgebyr" etter hvert er i ferd med å bli innarbeidet på ulike områder, se senest drøftelsene i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) punkt 8.3.3 og anbefalingen i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring punkt 11.3.2.1.

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Harald Aass
22 24 51 37

Ordninger med overtredelsesgebyr som følge av begåtte lovovertridelser har trekk av en ordinær straffereaksjon. Det har i ulike sammenhenger vært reist spørsmål om overtredelsesgebyr kan anses som straff etter Grunnloven § 96. Høyesterett har i flere tilfeller godtatt at økonomiske sanksjoner med et pønalt formål ikke anses som "straff" etter Grunnloven § 96 i tilfeller der lovgiver ikke har regnet reaksjonen som straff, jf. særlig Rt. 1961 s. 1217 og Rt. 1973 s. 846 (Høyesteretts kjæremålsutvalg). Det kan også vises til Rt. 2000 s. 996 og Rt. 2002 s. 557, der det vises til Rt. 1950 s. 674 og Rt. 1961 s. 1217 når det gjelder tilleggsskatt. Det finnes ikke noe eksempel fra Høyesterett på at økonomiske reaksjoner som Stortinget ikke har regnet som straff, er blitt regnet som "straff" etter Grunnloven § 96. I Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 9. utg. (2004) s. 330-331, er praksis oppsummert slik:

"I det hele må en si at ved reaksjoner som ikke medfører frihetsberøvelse, har domstolene gått langt i retning av å la lovgivningens karakteristikk være avgjørende også i forhold til grunnloven. Til forsvar for dette kan det anføres at selve det at en reaksjon er betegnet av loven som straff, gir den en noe annen karakter enn den ellers ville ha. Straffebetegnelsen fremhever den samfunnsmessige misbilligelse av handlingen på en skarpere måte enn om reaksjonen går under en annen etikett."

Straffebegrepet i Grunnloven § 96 er drøftet i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring s. 54-58. Utvalget uttrykker sitt syn på rettstilstanden slik (jf. s. 57-58):

"Utvalget mener etter denne gjennomgangen at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å anta at det bare er bagatellmessige sanksjoner eller sanksjoner på helt spesielle områder som vil gå klar av skrankene i Grunnloven § 96 dersom de ikke formelt er rubrisert som straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse.

Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes. Av de forvaltningstiltakene utvalget behandler i utredningen her går det et viktig skille mellom administrative *sanksjoner* og *andre forvaltningstiltak*, jf. nærmere i punkt 9.4 om utvalgets begrepsbruk. Slike vedtak, som etter utvalgets begrepsbruk betegnes »andre forvaltningstiltak», har ikke et pønalt formål og vil av den grunn ikke komme i konflikt med Grunnloven § 96. Det er således bare slike reaksjoner som utvalget betegner »administrative sanksjoner», som må undersøkes nærmere med sikte på forholdet til Grunnloven. Det gis en oversikt over de ulike gruppene av administrative sanksjoner i punkt 11.3.

Det følger av rettspraksis at bestemmelser om *tilleggsbetaling* (tilleggsskatt, tilleggsavgift mv.) ikke er i strid med Grunnloven § 96, jf. de avgjørelsene som er angitt ovenfor. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av tilleggsskattens størrelse, som jo kan utgjøre svært betydelige beløp. Videre er det på det rene at mindre inngripende sanksjoner vil falle utenfor Grunnloven § 96 dersom lovgiver ikke har rubrisert sanksjonen som formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16.

Etter utvalgets syn er det dessuten klart at bestemmelser om mindre inngripende rettighetstap (for eksempel tap av retten til å føre motorvogn), tap av offentlig ytelse på mindre beløp, lave overtredelsesgebyrer, administrativ inndragning og formell advarsel ikke vil være i strid med Grunnloven. Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier - herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse - og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand. Utvalget tilføyer for ordens skyld at mandatet åpenbart bygger på den forutsetning at administrative sanksjoner ikke vil være i strid med Grunnloven § 96."

Det følger av det siterte at utvalget mener at "større overtredelsesgebyrer" kan ilegges av forvaltningen "dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier - herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse - og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand".

Vi nevner at Arbeids- og administrasjonsdepartementet i forslaget til ny konkurranselov, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) punkt 8.3.3, legger til grunn at det foreslåtte overtredelsesgebyret står seg i forhold til Grunnloven § 96. Stortinget har ennå ikke vurdert lovforslagets forhold til Grunnloven § 96.

Etter Justisdepartementets syn bør det i odelstingsproposisjonen gjøres rede for overtredelsesgebyrets forhold til Grunnloven § 96, slik at Stortinget får foranledning til å ta stilling til spørsmålet. Dette kan bidra til å unngå tvil om holdbarheten av ordningen.

Det kan reises spørsmål i hvilken utstrekning illeggelse av overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven for ulike overtredelser av loven, eller bestemmelser eller vilkår fastsatt i medhold av loven, må regnes som avgjørelse av en "straffesiktelse" etter EMK artikkel 6, med de konsekvensene dette har blant annet for krav til forvaltningens saksbehandling og rett til domstolsprøving. Justisdepartementet nøyer seg her med å peke på drøftelsene i Sanksjonsutvalgets utredning, se særlig NOU 2003: 15 punkt 5.7.

Til kapittel 4

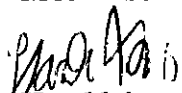
Etter Justisdepartementets syn kan det stilles spørsmål om det er ønskelig å utvide bestemmelsen i kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b til å gi Statens medieforvaltning hjemmel til i forskrift eller enkeltvedtak å forby videresending av fjernsynskanaler som sender "andre program med innhold som i alvorlig grad kan være skadelig for mindreåriges fysiske, psykiske og moralske utvikling". De angitte kriteriene er meget skjønsmessige, og det kan stilles spørsmål om hva som er ment omfattet i tillegg til det som i dag rammes av definisjonen av pornografi og grove voldsskildringer i straffeloven. På det prinsipielle planet bør det kreves en særlig begrunnelse for at fjernsynskanalene må forholde seg til en annen grense enn den som

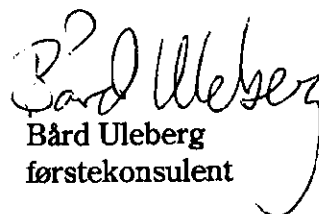
gjelder for øvrige medier. Det er ikke opplagt at sammenhengen med kringkastingsloven § 2-7 tilsier en utvidelse av forbudshjemmelen i § 4-5.

Etter Kultur- og kirkedepartementets utkast til § 4-5 annet ledd kan Statens medieforvaltning "i forskrift eller enkeltvedtak forby salg, utleie eller markedsføring av innretninger og tjenester som har som formål å gi tilgang til fjernsynskanaler som nevnt i første ledd". Kultur- og kirkedepartementet legger til grunn at den innretningen eller tjenesten som kan forbys, må være "avgjørende for at abonnenten får tilgang til ulovlig innhold", jf. s. 14 i høringsnotatet. Justisdepartementet mener at dette bør være et minstekrav. I tillegg bør det, særlig av hensyn til abonnentenes informasjonsfrihet, være et krav at forbudshjemmelen ikke rammer innretninger eller tjenester som er nødvendige for å få tilgang til kanaler som ikke baserer seg på å sende ulovlig innhold. Lovhjemmelen bør utformes med en slik avgrensning for øyet. Lovhjemmelen bør videre bygge på det prinsipp at rent tekniske medhjelpere i minst mulig grad bør rammes, jf. hovedsynspunktet i NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted på s. 188 første spalte.

I høringsnotatet opplyses det at forbud mot videresending etter eksisterende § 4-5 i kringkastingsloven er blitt utformet slik at det i størst mulig grad kun skal ramme det ulovlige innholdet som formidles, og ikke hele kanalen. Det opplyses videre at departementet, så langt det er praktisk mulig, ønsker å videreføre denne praktiseringen av bestemmelsen. Etter Justisdepartementets syn bør Kultur- og kirkedepartementet vurdere om det er mulig å uttrykke en slik begrensning i selve lovteksten.

Med hilsen


Harald Aass
seniorrådgiver


Bård Uleberg
førstekonsulent