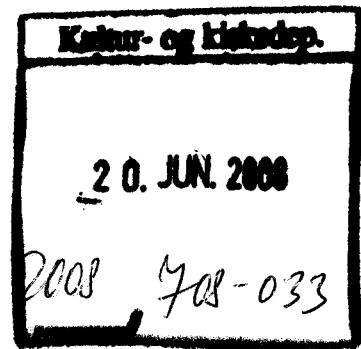




Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO



Vår ref.: 08/644-6/ICA

Deres ref.:

Dato: 17.06.2008

Høringsuttalelse vedr. økt uavhengighet for Medietilsynet mv.

Vi viser til Kultur- og kirkedepartementets (KKD) høring av 14. mars i år med forslag til endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven), bl.a. økt uavhengighet for Medietilsynet på kringkastingsfeltet. Vi viser videre til utsatt frist med å levere høringsuttalelse, jf. samtale med KKD 12. juni i år.

Medietilsynet vil i denne uttalelsen gi sine synspunkter og merknader til høringens forslag om økt uavhengighet for Medietilsynet på kringkastingsfeltet og forhåndsgodkjenning av NRKs nye medietjenester. For øvrig har Medietilsynet ingen merknader til forslagene.

Økt uavhengighet for Medietilsynet

Prinsipielle vurderinger

Medietilsynet slutter seg til forslaget om å gi Medietilsynet større uavhengighet på kringkastingsfeltet, og er i hovedsak positiv til den modellen for uavhengighet som skisseres i høringsnotatet pkt. 2.8.

Medietilsynet viser til at den internasjonale utviklingen nå går i retning av sterkere uavhengighet for tilsyn på medieområdet, og at det er klare anbefalinger om dette fra Europarådet og innen EØS. Selv om det nye EU-direktivet om audiovisuelle medietjenester (2007/65/EF) ikke inneholder noe krav om uavhengige reguleringsmyndigheter på medieområdet, ligger det sterke føringer om dette i direktivet, jf. særlig artikkel 23b og fortalet pkt. 65.

Frie og uavhengige medier er en grunnpillare i demokratiet. Dette tilsier tilbakeholdenhet fra politiske myndigheter i å instruere eller overprøve tilsynet slik at det kan oppstå mistanker om at det ligger politiske hensyn bak enkeltavgjørelsene. De politiske myndigheters oppgave må i første rekke bestå i å trekke opp det overordnede rammeverket gjennom lover og forskrifter, og organisere tilsyn og klagemuligheter på

en måte som er i samsvar med samfunnets demokratiske normer. Tilsynets oppgave vil være faglig myndighetsutøvelse innenfor disse rammene. Så vel hensynet til mediernes frihet som til tilsynets integritet og autoritet er avhengig av at dette viktige skillet iakttas. Selv om det er lite tradisjon i Norge for politisk maktmisbruk overfor mediene, er en klargjøring av systemet her viktig både av reelle og symbolske grunner.

På den annen side er viktige sider ved medieutviklingen og -reguleringen et klart politisk ansvar. Medietilsynet er således enig i det prinsipielle utgangspunktet at tilsynssystemet må organiseres på en slik måte at statsrådets konstitusjonelle ansvar for mediepolitikken ikke svekkes, jf. også uttalelser i Innst. S. nr. 222 (2002-2003).

Medietilsynet mener at dette hensynet ivaretas fullt ut gjennom den foreslåtte uavhengighetsmodell, jf. forslag til ny bestemmelse i kringkastingsloven § 2-12. For det første vil departementet fortsatt ha generell instruksjonsrett, for eksempel i spørsmål om lovtolkning og saksbehandling. For det andre vil KKD kunne pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling. For det tredje vil Kongen i statsråd kunne omgjøre Medietilsynets og klagenemndas vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, uavhengig av om det foreligger en klage.

Med slike kontrollmekanismer legger Medietilsynet til grunn at systemet vil stå under betryggende parlamentarisk kontroll, og at de hensyn som ble vektlagt i St. meld. Nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn er ivaretatt fullt ut. Medietilsynet slutter seg derfor i hovedsak til departementets forslag til modell for Medietilsynets uavhengighet. Medietilsynet viser likevel til drøftingen av tilsyn med konsesjonsvilkår nedenfor.

Etter tilsynets oppfatning vil denne hovedmodellen gi en god balanse mellom tilsynets faglige uavhengighet, hensynet til god forvaltningspraksis, og det politiske ansvaret for den overordnede mediepolitikken. Medietilsynet legger avgjørende vekt på at tilsynets løpende arbeid innenfor det til enhver tid gjeldende lov- og regelverk synes å få betryggende "armlengdes avstand" til departement som overordnet myndighet, samtidig som regjering og statsråd får tilstrekkelige virkemidler til å kunne oppfylle sitt konstitusjonelle ansvar for mediepolitikken. Etter Medietilsynets oppfatning synes dette å være i godt samsvar med sunne forvaltningsmessige prinsipper, og med de synspunkter flertallet i Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomite la til grunn i Innst. S. nr. 222 (2002-2003).

Tilsyn med konsesjonsvilkår

Med de kontrollmekanismer som ellers foreslås, jf. ovenfor, tror Medietilsynet neppe at det er gunstig at departementet unntar fra uavhengighetsmodellen tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting, jf. forslaget til ny § 2-12 tredje og fjerde ledd. KKD foreslår her at departementet skal beholde både instruksjonsrett og overprøvingsadgang. Medietilsynet er av den oppfatning at de prinsipielle grunner departementet selv redegjør for i høringen pkt. 2.4, taler for større grad av uavhengighet i tilsynet på dette området.

Medietilsynet vil påpeke at det av konkurransemessige hensyn og habilitetsgrunner

kan være uheldig om departementet som eier av NRK, skal være siste instans i saker vedrørende fortolkningen av de øvrige allmennkringkasternes programvilkår. Et uavhengig tilsyn også på dette området vil trolig gi økt troverdighet og tillit til at avgjørelsene treffes på rent faglig grunnlag, og at disse ikke er påvirket av hva som tjener NRKs interesser. At Medietilsynet ikke har adgang til å ilegge NRK sanksjoner på bakgrunn av brudd på programforpliktelser, men kun kan komme med rådgivende uttalelser i allmennkringkastingsrapportene, forsterker denne problemstillingen ytterligere.

De samme hensyn gjør seg for øvrig også gjeldende i forhold til fortolkningen av vilkår i NTVs sendeanleggsskonesjon, hvor NRK er deleier. I høringsnotatet er det ikke gitt noen særlig begrunnelse for hvorfor tilsyn med anleggsvilkår skal følge dagens regler mht. klageadgang og instruksjonsrett. Drøftelsen i høringsnotatet under punktet "tilsyn med konsesjonsvilkår" omfatter etter det vi kan se bare tilsyn med programvilkår.

Medietilsynet er enig i at den forvaltningsmessige forståelsen av vilkårene må være forankret i politiske instanser, men mener det er viktig at dette først og fremst skjer i selve utformingen av vilkårene. Det bør være en målsetning at konsesjonsvilkår er så tydelige og forutsigbare at det kommer klart frem hva som er intensjonen med vilkårene. Det vil være uheldig om skiftende politiske regimer skulle kunne legge partipolitiske føringer og en eventuell ny forståelse av vilkårene til grunn i klagebehandlingen. Medietilsynet mener derfor at om det skulle oppstå tvil ved tolkningen, bør tvilen løses basert på faglig grunnlag. Dette av flere grunner; både fordi konsesjonsinnehaveren må sikres en viss forutsigbarhet, men også med tanke på at konsesjonæren har fått tildelt konsesjonen på bakgrunn av en skjønnhetskonkurranse. Det vil derfor være problematisk både ut fra hensynet til forutsigbarhet og av konkurransemessige hensyn om de politiske føringene som ligger til grunn i klagebehandlingen enten er strengere eller mer liberale enn det som var den opprinnelige intensjonen. Politiske myndigheter vil uansett ha en sikkerhetsventil gjennom bruk av "generalklausulen" i den nye bestemmelsen § 2-12 siste ledd.

Medietilsynet vil videre påpeke at forslaget om opprettholdelse av departementet som klageinstans i denne type saker kan synes problematisk med hensyn til forslaget om å gi Medietilsynet full uavhengighet ved utarbeidelse av allmennkringkastingsrapporten, jf. forslaget § 2-13. Forslaget om å avskjære departementets instruksjonsrett kan gi et uavhengig tilsyn med NRK, men overfor de øvrige allmennkringkasterne vil bestemmelsen etter vår vurdering få mindre praktisk betydning. Det ligger i arbeidet med å evaluere kringkasternes programvirksomhet i en årlig rapport, med unntak for NRK, et oppdrag om å følge opp de brudd som konstateres. Dette gjøres som kjent utenfor rapporten, i egne tilsynssaker som er utformet som enkeltvedtak og hvor konsesjonsbruddene sanksjoneres etter de nærmere bestemmelser i kringkastingsloven. Så lenge departementet fortsatt skal være klageinstans i disse sakene, vil departementet også kunne overprøve våre vurderinger. Departementets vedtak vil således virke som direktiver eller retningslinjer for vårt tilsynsarbeid, noe som kan oppfattes på samme måte som instruksjer.

Klageorgan

Som det framgår ovenfor, er Medietilsynet enig i at klager over Medietilsynets vedtak skal behandles i en uavhengig klagenemnd, jf. forslaget § 2-12 første ledd. Nemnda skal ikke ha noen overordnet stilling i forhold til tilsynet ut over selve klagebehandlingen. Klageorganet kan dermed verken forhåndsinstruere tilsynet, eller omgjøre tilsynets vedtak etter eget tiltak.

I forslaget til ny bestemmelse framgår det at det skal fastsettes nærmere regler om klagenemndas sammensetning og oppgaver i forskrift. Medietilsynet legger til grunn at tilsynet skal vurdere klager og evt. forberede dem for klageorganet på vanlig måte. Medietilsynet vil likevel anbefale at klageorganet utstyres med egne faste sekretariatsfunksjoner. Etter Medietilsynets oppfatning er dette viktig for å understreke uavhengigheten mellom tilsynet og klageorganet i alle praktiske forhold rundt klageorganets virksomhet, og for å sikre forsvarlig framdrift og saksbehandling hos klageorganet. Muligens kan klageorganet og de saker det får til behandling bli av et slikt omfang at et mer permanent sekretariat kan bli påkrevet.

Medietilsynet har merket seg at departementet mener at en utvidelse av én av de eksisterende klagenemndene, enten den for medieeierskapsloven eller den for film- og videogramloven, trolig vil gi den beste løsningen. Medietilsynet vil i denne sammenheng peke på at både arten og omfanget av klagesaker blir kraftig utvidet i det nye systemet. Dette kan medføre behov for en bredere faglig sammensetning enn den juridiske og mediefaglige bakgrunnen som eksisterer i dagens to nemnder. Medietilsynet vil her særlig vise til at behandling av klager vedrørende beskyttelse av mindreårige seere mot programinnhold som kan skade den fysiske, psykiske eller moralske utvikling, jf. kringkastingsloven §§ 2-7 jf. kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6 og kringkastingsloven § 4-5, bl.a. krever pedagogisk kompetanse.

Forhåndsgodkjenning av NRKs nye medietjenester

Medietilsynet er positiv til at det etableres en ordning for å forhåndsgodkjenne hvilke av NRKs tjenester som skal omfattes av allmennkringkastingsoppdraget. Medietilsynet slutter seg i hovedsak til de vurderingskriterier som skisseres skal legges til grunn ved vurderingen.

I høringen er det ikke presentert noe forslag til hvordan et system for forhåndsgodkjenning skal etableres, men det vises til at nærmere regler for hvilken prosedyre som skal følges vil bli fastsatt i forskrift, jf. også forslaget § 6-1 femte ledd. I St. meld. nr. 30 (2006-2007) ble det skissert en modell hvorefter NRK skulle innhente en rådgivende uttalelse fra Medietilsynet, mens endelig beslutning skulle fattes av departementet. Av høringsnotatet pkt. 5 foreslås det i stedet at endelig beslutning om forhåndsgodkjenning skal fattes av Kongen i statsråd.

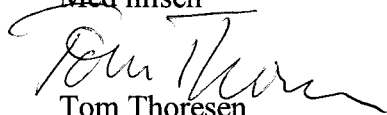
Medietilsynet forutsetter at den nærmere vurdering av om den aktuelle tjenesten NRK tilbyr oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet, jf. forslaget § 6-1 fjerde ledd, skal gjøres av Medietilsynet. Vi har i den anledning merket oss departementets merknader under pkt. 8, økonomiske og administrative konsekvenser, hvor det framgår at

forhåndskontroll med NRKs medietjenester må antas å ville medføre økt ressursbruk hos Medietilsynet. Medietilsynet støtter forslaget som ble presentert i nevnte stortingsmelding om at Medietilsynet som en del av prosedyren skal legge opp til en høring av vurderingene for å sikre offentlighetshensyn. Det er viktig for legitimiteten av vurderingene at lisensbetalerne og konkurrenter for øvrig får mulighet til å komme med innspill.

Medietilsynet har ingen innsigelser til forslaget om at den endelige beslutningen om den aktuelle tjenesten skal legges inn under allmennkringkastingsoppdraget til NRK tas av Kongen i statsråd, så lenge Medietilsynets vurdering vil ha innflytelse på beslutningsgrunnlaget. Medietilsynet mener det må inntas som et krav i den nærmere forskriftsbestemmelsen at beslutningen bl.a skal fattes på bakgrunn av den vurderingen Medietilsynet har gjort. For øvrig ønsker Medietilsynet å bidra i prosessen med å utarbeide en høring av hvordan de nærmere regler om krav til forhåndsgodkjenning skal fastsettes i forskriften.

Selv om vurdering av forhåndsgodkjenning forutsettes å kun omfatte overordnede prinsipielle saker, antar Medietilsynet at ordningen vil kreve betydelig utrednings- og administrasjonsarbeid i den enkelte sak. Vi forutsetter således at departementet vurderer å tilføre økte ressurser til Medietilsynet.

Med hilsen



Tom Thoresen
direktør



Gudbrand Guthus
områdeleder

Saksbehandler: Seniorrådgiver Ingvil Conradi Andersen