



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Høringsnotat

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 4. DESEMBER 1992 NR. 127 OM KRINGKASTING

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette frem høringsnotat med forslag om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven). Forslaget er i hovedsak en oppfølging av St. meld. nr. 30 (2006–2007) ”Kringkasting i en digital fremtid” (kringkastingsmeldingen), der departementet varslet at det ville komme tilbake med lovforslag om blant annet følgende tema:

- økt uavhengighet for Medietilsynet på kringkastingsfeltet (kap.2)
- forbud mot reklame på NRKs tekst-tv-sider (kap.3)
- hjemmel for kontroll av abonnentregistre mot NRKs register over lisensbetalere (kap.4)
- forhåndsgodkjenning av NRKs nye medietjenester (kap.5)

Stortinget har nå behandlet kringkastingsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 24 (2007–2008). Flertallet ga sin tilslutning til departementets forslag. I dette høringsnotatet gjør departementet rede for hvilke konkrete forslag til endringer av kringkastingsloven som planlegges fremmet for Stortinget.

2. ØKT UAVHENGIGHET FOR MEDIETILSYNET

2.1 Innledning

I St. meld. nr. 30 drøftet departementet spørsmålet om Medietilsynet bør få større uavhengighet. Konklusjonen var at departementet vil fremme et lovforslag om Medietilsynets rolle, og at følgende spørsmål vil bli nærmere drøftet i proposisjonen:

- I hvilke sakstyper departementet eventuelt ikke bør være klageinstans
- Om departementets omgjørings- og instruksjonsrett eventuelt skal avskjæres helt eller delvis
- Hvilket organ som eventuelt bør være klageinstans.

Disse spørsmålene blir behandlet nedenfor, jf. pkt. 2.7, 2.8 og 2.9. Departementet vil først drøfte andre spørsmål som danner et bakteppe for vurderingen. I pkt. 2.3 og 2.4 angis de hovedhensyn som anses relevante for vurderingen av i hvilken utstrekning tilsynsarbeidet på kringkastingsfeltet bør være underlagt departementets politiske myndighet. I pkt. 2.5 drøftes i hvilken utstrekning Norges internasjonale forpliktelser

kan ha betydning for uavhengighetsspørsmålet. I pkt. 2.6 gjøres det rede for organiseringen av tilsynsorganer i enkelte andre europeiske land.

2.2 Medietilsynet i dag

2.2.1 Generelt om Medietilsynet

Medietilsynet er et forvaltningsorgan som behandler saker etter kringkastingsloven, lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram og lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven). Dessuten har tilsynet oppgaver bl.a. knyttet til fordeling av pressestøtte. En stor del av Medietilsynets oppgaver er også knyttet til lovarbeid og utredningsarbeid på hele mediefeltet på oppdrag fra Kultur- og kirke departementet.

I saker etter kringkastingsregelverket har departementet styringsrett over tilsynet i tråd med forvaltningsrettens alminnelige system. Departementet har instruksjonsmyndighet over tilsynet, er klageinstans for tilsynets vedtak, og kan omgjøre vedtakene. Den samme alminnelige hierarkiske modellen gjelder også for fordeling av pressestøtten. Systemet er annerledes etter medieeierskapsloven og til dels for lov om film og videogram. Etter medieeierskapsloven behandles klager av en egen klagenemnd. Loven fastslår at verken tilsynet eller klagenemnda kan instrueres, og omgjøringsretten er også avskåret jf. §§ 6 og 8. Etter lov om film og videogram er departementet ikke klageinstans i saker som gjelder forhåndskontroll av film. Her behandles klager av en særskilt klagenemnd. Loven avskjærer ikke departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet. I praksis blir denne imidlertid ikke benyttet.

2.2.2 Medietilsynets oppgaver etter kringkastingsregelverket

Det fremgår av kringkastingsloven § 2-1 fjerde ledd at Medietilsynet er forvaltningsorgan for kringkasting og lokalkringkasting, og at departementet fastsetter nærmere regler om Medietilsynets oppgaver. Departementet har delegert ulike oppgaver på kringkastingsfeltet til tilsynet.

Medietilsynets kjerneoppgaver på kringkastingsområdet består i hovedsak i det som naturlig kan karakteriseres som ren tilsynsvirksomhet, som går ut på kontroll og håndhevelse av regelverket. Det fremgår av kringkastingsforskriften § 1-8 at Medietilsynet med noen nærmere angitte unntak fører tilsyn med at bestemmelser i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften og bestemmelser gitt i medhold av disse overholdes. I tillegg har Medietilsynet oppgaver knyttet til konsesjonsbehandling, tilsyn med konsesjonsvilkår mv. Nedenfor er de viktigste saksfeltene listet opp:

- Regler om reklame og sponing
- Beskyttelse av mindreårige seere
- Videre sending i kringkastingsnett (kabel) – herunder formidlingsplikt og abonnementsvalg
- Registrering av kringkastere
- Europeisk programmateriale i fjernsyn/uavhengige produsenter
- Formelle krav til kringkastingsvirksomhet
- Konsesjon til riksdekkende kringkasting (digital kringkasting)

- Konesjon til lokalkringkasting (analog og digital kringkasting)
- Konesjon for opprettelse og drift av trådløse, bakkebaserte senderanlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting
- Tilsyn med konsesjonsvilkår (både riksdekkende og lokale konsesjoner)
- Konesjonsoverdragelse for lokalkringkasting
- Sendetidsfordeling for lokalradiokonsesjonærer
- Utarbeidelse av allmennkringkastingsrapporter

2.3 Uavhengighet for tilsynsorganer

Hovedprinsippet i forvaltningsretten er at et overordnet organ kan instruere et underordnet organ. Instruksjonsretten omfatter for det første generell instruksjon, for eksempel om lovtolkning og saksbehandling, og for det annet individuell instruksjon om hvordan en bestemt sak skal avgjøres. I tillegg utøver et overordnet forvaltningsorgan kontroll med underordnede organers virksomhet ved at det overordnede organet er klageinstans for klager over det underordnede organets vedtak. Det overordnede organet har også adgang til å omgjøre det underordnede organets vedtak av eget tiltak.

I de senere år har det vært en utvikling i retning av økt uavhengighet for mange statlige tilsyn. En viktig del av bakgrunnen for dette kan finnes i de synspunkter som fremkom i St.meld. nr.17 (2002-2003) om statlige tilsyn og i den påfølgende stortingsbehandlingen av meldingen, jf. Innst.S. nr.222 (2002-2003). Familie- kultur- og administrasjonskomiteen uttalte bl.a. følgende ved behandlingen av stortingsmeldingen:

"[...] det er viktig både å avklare og tydeliggjøre rollen for hvert enkelt tilsyn, på samme måte å definere tydelige formål og bidra til økt faglig uavhengighet i forhold til departementene. Det siste må ikke minst avveies mot behovet for å sikre en politisk demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene." (Innst.S. nr.222 (2002-2003), side 26).

Videre uttales følgende om vurderingen av i hvilke tilfeller statlige tilsyn bør gis uavhengighet fra departementet:

"[...] det er viktig at så vel de politiske organer som tilsynsorganene i størst mulig grad er i stand til å skille mellom faglige vurderinger på den ene side, og vurderinger som krever politisk skjønnsutøvelse på den annen, og at tilsynsvirksomheten organiseres slik at den fremmer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom faglig tilsyn og politisk styring." (Innst.S. nr.222 (2002-2003), side 28).

Hovedsynspunktet er altså at økt uavhengighet for statlige tilsyn bør vurderes for oppgaver av faglig art. Slike oppgaver vil særlig omfatte tilsynsoppgaver i snever forstand, det vil si å føre kontroll med at tilsynsobjektene atferd er i overensstemmelse med gjeldende regler. Denne typen tilsynsoppgaver dreier seg i stor grad om å fatte avgjørelser i enkeltsaker. Hensynet til å sikre et forutsigbart og transparent system, og å hindre at det blir stilt spørsmål om enkeltavgjørelser er politisk motivert, kan tilsi at

tilsynsmyndigheten bør ha uavhengighet i slike oppgaver. Dette er da også lagt til grunn som et grunnprinsipp i St.meld. nr.17 (2002-2003) og Innst.S. nr.222 (2002-2003).

Samtidig understreket Stortinget i Innst.S. nr.222 (2002-2003) at det er viktig at økt uavhengighet ikke går på bekostning av muligheten for demokratisk kontroll med tilsynenes virksomhet. Dette hensynet kan ivaretas gjennom at uavhengigheten ikke gjøres absolutt, slik at det på visse vilkår er adgang for departementet eller Kongen til å gripe inn i tilsynsorganets virksomhet. Hensynet til demokratisk kontroll tilsier etter departementets oppfatning også at det skal mer til for at det blir aktuelt med uavhengighet ved utformingen av generelle regler som for eksempel forskrifter.

Aktuelle virkemidler for å sikre uavhengighet for statlige tilsyn som er nevnt i St.meld. nr.17 (2002-2003) og Innst.S. nr.222 (2002-2003) er begrensninger i departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet, og å legge klagebehandlingen til en uavhengig nemnd. Disse virkemidlene er brukt i forskjellig grad og i ulike sammensetninger på ulike saksområder.

Medieeierskapsloven er et eksempel på en ren uavhengighetsmodell, der alle styringsmuligheter – med unntak for lovendring – er avskåret. Lov om elektronisk kommunikasjon bygger på en modell der Samferdselsdepartementet ikke kan instruere Post- og teletilsynet, verken generelt eller enkeltsaker, på nærmere angitte områder, jf. § 10-2. Departementet er imidlertid klageinstans over tilsynets vedtak, jf. § 11-6, og Kongen kan omgjøre tilsynets vedtak i saker etter § 10-2 når de er av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Også konkurranseloven baserer seg på at departementet er klageinstans for tilsynsorganets (Konkurransetilsynet) vedtak. Loven inneholder videre bestemmelser som åpner for at Kongen i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessige betydning kan tillate handlinger som i utgangspunktet rammes av lovens forbudsbestemmelser, eller som Konkurransetilsynet har grepet inn mot..

Det kan også tenkes varierende grader av begrensninger i instruksjonsmyndigheten. Ved vurderingen av uavhengighet for tilsynsorganer må det derfor tas stilling til om departementets instruksjonsrett skal avskjæres i enkeltsaker, både med hensyn til resultatet av tilsynets saksbehandling og med hensyn til hvilke saker som skal tas opp til behandling, eller om generell instruksjon også skal være avskåret.

Også på dette punktet finnes eksempler på ulike løsninger i lovgivningen. I medieeierskapsloven § 6 er det fastsatt at Kongen ikke kan gi Medietilsynet generelle instruksjoner om håndhevingen av loven, og heller ikke pålegg om myndighetsutøvelsen i enkelttilfeller. Etter lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 42 kan verken Kongen eller departementet gi instruks eller omgjøre Datatilsynets utøvelse av myndighet i enkelttilfeller. Etter konkurranseloven § 8 kan ikke Konkurransetilsynet instrueres om avgjørelsen i enkeltsaker, men departementet kan instruere tilsynet om å ta opp en sak til behandling.

Hovedargumentet mot økt uavhengighet for tilsynsorganer som ble anført ved behandlingen av St.meld. nr.17 (2002-2003) var som nevnt over at en avskjæring av

departementets styringsmuligheter overfor tilsynsorganet reduserer muligheten for politisk kontroll med tilsynsorganets virksomhet. På denne bakgrunn gikk Stortinget inn for at man normalt burde beholde en adgang for Kongen i statsråd til å omgjøre tilsynsorganets eller klageinstansens vedtak i enkelte saker:

”Flertallet legger videre til grunn at der lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet innføres, skal det i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning være hjemmel for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klageinstansens vedtak” (Innst.S. nr.222 (2002-2003), side 29).

Ved å beholde en slik unntaksvis adgang til å omgjøre tilsynsorganets vedtak sikres det at politiske organer beholder muligheten til å øve innflytelse på utfallet av viktige saker uten å gå veien om endringer i de generelle regler. Samtidig tydeliggjør det faktum at beslutningsmyndigheten legges til Kongen i statsråd, at terskelen for inngrep av denne typen skal være relativt høy.

2.4 Prinsipielle betraktninger omkring økt uavhengighet for Medietilsynet

På mediefeltet gjør det seg gjeldende særlige hensyn som kan tilsi at det bør være avstand mellom aktørene og politiske myndigheter. Ytringsfriheten er vernet i Grunnloven § 100 (i tillegg til EMK art. 10). Grunnloven § 100 innebærer ikke bare begrensninger i statens rett til å gjøre inngrep i ytringsfriheten, men pålegger dessuten staten en aktiv plikt til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. det såkalte infrastrukturkravet i bestemmelsens sjettede ledd.

Frie og uavhengige medier er en forutsetning for ytringsfriheten. Mediene har sentral betydning for den frie meningsdannelse som tilretteleggere av samfunnsdebatten, og ved å være aktører i denne. Kringkastingsmediet spiller på denne måten en viktig demokratisk rolle. Mediernes demokratiske funksjon forutsetter redaksjonell uavhengighet. Kjernen i prinsippet om redaksjonell uavhengighet er at redaktøren treffer avgjørelse om mediets innhold, uten innblanding fra eiere, myndigheter eller andre. For å styrke redaktørinstituttets formelle basis har Kultur- og kirke departementet lagt frem forslag om lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet, jf. Ot. prp. nr. 19 (2007-2008) ”Om lov om redaksjonell fridom i media”.

Flere av sakstypene Medietilsynet behandler innebærer grensedragninger mot prinsippet om redaksjonell frihet. Prinsipielle grunner kan derfor tale for at det organ som fører tilsyn med kringkasterne bør sikres uavhengighet fra politiske myndigheter, særlig på bakgrunn av mediernes rolle i forbindelse med kritikk av og kontroll med offentlig maktutøvelse. Økt uavhengighet for Medietilsynet kan avskjære eventuelle mistanker og påstander om at de politiske myndigheter misbruker kringkastingsreguleringen til å påvirke mediernes redaksjonelle prioriteringer.

Videre er det knyttet visse utfordringer til Kultur- og kirke departementets rolle som eier av NRK. Departementet har i dag full styringsrett over tilsynsmyndigheten på kringkastingsfeltet samtidig som det eier en av kringkasterne. Dette kan aktualisere

habilitetsspørsmål. En del av de avgjørelsene Medietilsynet treffer har betydning for NRK og selskapets konkurransesituasjon. Dersom Medietilsynet gis økt uavhengighet fra departementet, kan dette gi tilsynets avgjørelser større legitimitet. Økt uavhengighet kan motvirke eventuelle spekulasjoner om at avgjørelsene påvirkes av hva som tjener NRKs interesser, og dermed øke tilliten til at disse treffes på et rent faglig grunnlag.

I tillegg kan økt uavhengighet fremme en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom departementet og det faglige tilsynet. En del av sakene på kringkastingsfeltet er av faglig og detaljpreget karakter og reiser i mindre grad overordnede spørsmål. I slike saker vil det enten være lite rom for skjønn, eller det skjønn som skal utøves er av nokså fagteknisk art. Her vil det være lite behov for politisk styring. Styring vil skje gjennom fastsettelse av regler og generelle rammer, ikke gjennom å påvirke utfallet av enkeltsaker.

For øvrig er det grunn til å påpeke at tilsynsorganer i andre land i stor grad er gitt en uavhengig stilling i forhold til politiske myndigheter og at internasjonale regler innebærer en visst tendens i retning av å etablere uavhengige tilsynsorganer, jf. nedenfor pkt. 2.5 og 2.6.

Et forhold som kan tale mot økt uavhengighet er at noen beslutninger på kringkastingsfeltet vil ligge i et grenseland mellom politikk og ren rettsanvendelse. Det kan representere en prinsipielt problem dersom slike forvaltningsbeslutninger ikke er gjenstand for politisk kontroll. Jo mer skjønnsmessige reglene er, desto større vil dette kunne oppfattes som et problem.

De hensyn som er trukket frem ovenfor gir et utgangspunkt for vurderingen av spørsmålet om økt uavhengighet for Medietilsynet. Hvor sterkt de enkelte hensyn gjør seg gjeldende vil imidlertid variere avhengig av hvilke av tilsynets oppgaver det er tale om. Departementet mener derfor at spørsmålet ikke kan løses på generelt grunnlag, men at det må foretas en konkret vurdering av de enkelte oppgaver tilsynet er tillagt etter kringkastingsregelverket. Det er også grunn til å påpeke at uavhengighet alltid vil være et gradsspørsmål, slik at det også må vurderes hvor vidtgående denne skal være. Bl.a. må det tas stilling til i hvilken utstrekning departementets styringsmidler skal avskjæres.

Departementets prinsipielle utgangspunkt for hele denne gjennomgangen er at saksfeltets karakter tilsier at Medietilsynet bør gis en uavhengig rolle dersom ikke konkrete forhold klart taler mot dette.

2.5 Internasjonale forpliktelser

Ved vurderingen av økt uavhengighet for Medietilsynet må det tas hensyn til krav som følger av internasjonale regler som Norge har forpliktet seg til å følge. Både EØS-regelverket og Europarådsdokumenter legger visse føringer for de løsninger Norge kan velge.

Direktiv om audiovisuelle medietjenester (tidligere TV-direktivet)

TV-direktivet (89/552/EF) retter seg direkte mot kringkastingsektoren og er derfor av særlig interesse. Et revidert direktiv, som er utvidet til å gjelde audiovisuelle medietjenester, ble vedtatt 11. desember 2007 (direktiv 2007/65/EF).

I EU-kommisjonens opprinnelige forslag fra 2005 til nytt direktiv var det tatt inn et krav til nasjonale myndigheter om å opprette tilsynsorganer som var uavhengige av regjeringen. I den endelige direktivteksten er dette kravet fjernet, men det er samtidig tatt inn enkelte referanser til oppgaver som skal ivaretas av medlemslandenes "uavhengige reguleringsmyndigheter". Det er i det nye direktivet ikke presisert hva som ligger i begrepet "uavhengig", herunder i hvilken relasjon tilsynet skal være uavhengig. Direktivteksten er derfor noe vag, og må i utgangspunktet antas å gi betydelig spillerom til medlemsstatene mht. hvordan man vil organisere tilsynssystemet.

Ekomregelverket

Ekomloven tar sikte på å gjennomføre EU-direktiver på området. Det fremgår av et av disse direktivene (rammedirektivet 2002/21/EC art. 3) at reguleringsmyndigheter på ekomområdet skal være uavhengige av virksomhetene de regulerer. Regelverket om elektronisk kommunikasjon (ekom) kan få betydning for visse avgjørelser etter kringkastingsregelverket. Dette har sammenheng med at Kultur- og kirkedepartementet står som eier av NRK. Siden NRK er medeier i Norges Televisjon AS, som har konsesjon for bygging og drift av det digitale bakkenettet for fjernsyn, kan ekomregelverkets uavhengighetskrav ha konsekvenser for vedtak etter kringkastingsregelverket som direkte eller indirekte kan relateres til ekom-regelverket. Dette kan eksempelvis gjelde tildeling og tilsyn med anleggskonsesjoner og tilsyn med formidlingspliktsbestemmelser.

Statsstøttereelverket

EUs statsstøttereelger legger føringer for hvordan det enkelte land bør organisere tilsynet med hvordan allmennkringkasterne oppfyller sine programforpliktelser. I kringkastingsmeldingen er det varslet at det vil bli fremmet forslag om at departementets instruksjonsmyndighet i forbindelse med Medietilsynets utarbeidelse av allmennkringkastingsrapporten avskjæres, jf pkt 2.7.

Rekommandasjon fra Europarådet

Europarådets Ministerkomité anbefaler i en rekommandasjon at medlemsstatene etablerer uavhengige reguleringsmyndigheter på kringkastingsektoren. Rekommandasjonen er ikke rettslig bindende for Norge (Recommendation R(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functioning of regulatory authorities for the broadcasting sector).

Konklusjon

Samlet sett innebærer internasjonale regler en visst tendens i retning av økt uavhengighet for tilsynsorganene på feltet, men det er relativt få konkrete forpliktelser. Reglene er riktignok i stadig i utvikling gjennom praksis fra internasjonale organer, men departementet antar at dagens regler innebærer at Norge har et relativt stort handlingsrom i organiseringen av tilsynsarbeidet.

2.6 Tilsynsmyndigheter i enkelte andre land

I de aller fleste land har tilsynsorganene en uavhengig stilling i forhold til departement/regjering hva angår organets funksjoner og arbeidsoppgaver. Dette gjelder tilsynsorganene i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia. Det ansvarlige departementet på området kan vanligvis derfor ikke gi generelle instruksjoner om tolkningen av regelverket eller gi pålegg om myndighetsutøvelsen i enkeltsaker.

I disse landene har ingen av tilsynsorganene departementet som klageinstans, bortsett fra i saker som gjelder støtteordningen for kringkasting i Sverige. Alle myndighetene har en uavhengig klageinstans.

Den danske, britiske og en av de to myndighetene i Sverige har styre/råd som øverste leder.

Granskningsnämnden i Sverige består av *nemnden* og *myndigheten*. *Nemndens* medlemmer utpekes av regjeringen for en periode på tre år. Ordføreren og viseordføreren er jurister med dommererfaring. *Myndigheten* ledes av en direktør som utpekes av regjeringen. Direktøren må ha dommererfaring.

Radio- och TV-verket ledes av en generaldirektør som utpekes av regjeringen.

Avgjørelser fra de svenske mediemyndighetene kan påklages til en uavhengig forvaltningsdomstol. Loven angir hvilke avgjørelser som kan påklages. Dersom nemnden mener at kringkasteren skal ilegges gebyr for overtredelse av bestemmelsene om reklame, sponning mv. må dette spørsmålet behandles av Länsrätten i Stockholm.

Den danske *Styrelsen for bibliotek og medier*, som ble opprettet 1. februar 2008 ved en sammenslåing av *Mediesekretariatet* og *Biblioteksstyrelsen* ledes av en direktør, og fungerer på området for tilsyn med kringkastingsreglene som et faglig og profesjonelt sekretariat for *Radio- og tv- nævnet*. *Nemnden* nedsettes for fire år av gangen og består av åtte medlemmer. Syv medlemmer, herunder formannen og nestformannen, utpekes av kulturministeren. Ett medlem utpekes av en interesseorganisasjon.

Nemndens avgjørelser kan ikke påklages til annet forvaltningsorgan. Overprøving av tilsynsorganets vedtak skjer i stor grad av de ordinære domstolene.

Kommunikasjonsverket i Finland er inndelt i åtte områder, og ledes av en generaldirektør som utpekes av regjeringen. Det er opprettet et uavhengig klageorgan for myndighetens avgjørelser.

Den britiske uavhengige tilsynsmyndigheten *Ofcom* er opprettet ved lov, og rapporterer til Parlamentet. Tilsynet er organisert etter mønster fra et privat foretak og ledes av et råd/styre. Myndigheten til å ta avgjørelser på *Ofcoms* vegne ligger i utgangspunktet hos styret. Seks av medlemmene utpekes av Handels- og industridepartementet og av departementet for Kultur, media og idrett. Disse medlemmene utpeker deretter tre medlemmer blant *Ofcoms* ansatte. Styret har i tillegg en formann. Tilsynet har en rekke ekspertkomiteer og rådgivende organer, og enkelte av disse har fått delegert fullmakt fra styret til å fatte avgjørelser innenfor et saksfelt. Styret fører tilsyn med at *Ofcom* utfører lovpålagte arbeidsoppgaver.

2.7 Medietilsynets oppgaver

I det følgende vurderes uavhengighetsspørsmålet for de konkrete sakstyper Medietilsynet behandler etter kringkastingsregelverket, jf. listen i pkt. 2.2.2.

Regler om reklame og sponning

Regler om reklame og sponning er gitt i kringkastingsloven kapittel 3 og forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting (kringkastingsforskriften) kapittel 3. Disse reglene regulerer bl.a. varighet og innhold av reklameinnslag, plassering av reklameinnslag og inneholder forbud mot skjult reklame. I tillegg gis nærmere regler om sponning, bl.a. hvilke programmer som kan sponses og om identifikasjon av sponsor.

Det som kan tale for uavhengighet er for det første at saker av denne typen innebærer grensedragninger mot prinsippet om redaksjonell frihet. For det annet kan avgjørelsene ha en direkte eller indirekte betydning for NRKs konkurransesituasjon. Det kan også argumenteres for at det er en mer hensiktsmessig ordning at politisk styring ivaretas gjennom utforming av regelverket, ettersom det er dette som definerer de overordnede linjene. For det tredje kan det argumenteres for at regelverket på dette feltet er relativt objektivt og at det derfor ligger lite "politisk" skjønn i enkeltsakene.

Departementet legger til grunn at denne tilsynsoppgaven i hovedsak er knyttet til tekniske vurderinger av om regelverket er overholdt. Etter departementets syn bør uavhengigheten i tilsynsfunksjonen på dette feltet derfor kunne styrkes ved at departementet ikke lenger skal være klageinstans for tilsynets vedtak.

Mot uavhengighet taler behovet for politisk kontroll. Etter departementets syn vil imidlertid dette behovet like godt kunne ivaretas gjennom utformingen av de generelle reklame- og sponsereglene.

Når behandlingen av klager etter reglene om reklame og sponning etter forslaget skal behandles av et uavhengig klageorgan, er det naturlig at dette organet også blir

klageinstans for vedtak knyttet til forbudet mot reklame for politiske budskap og livssyn etter kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd i stedet for, som i dag, Markedsrådet. Hensynet til at saker om politisk reklame ikke bør behandles av politiske organer er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt i den foreslåtte modellen for uavhengig behandlingen av enkeltsaker etter kringkastingsregelverket. Gjeldende § 2-1 sjette ledd foreslås derfor opphevet.

Beskyttelse av mindreårige seere

Det fremgår av kringkastingsloven § 2-7 første ledd at Kongen i forskrift gir regler om forbud mot å sende fjernsynsprogram som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske og moralske utvikling, særlig hvis programmet inneholder pornografiske scener eller umotivert vold. Av § 2-7 annet ledd fremgår at Kongen i forskrift gir regler om at fjernsynsprogram med scener eller innslag som kan være skadelige for mindreåriges fysiske, psykiske og moralske utvikling bare skal sendes på visse tidspunkt (vannskilleregelen) samt om tekniske tiltak som hindrer tilgang til slike sendinger for mindreårige. Regler som utfyller kringkastingsloven § 2-7 er gitt i kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6.

Spørsmålet om hvor de innholdsmessige grensene bør gå vil kunne være et tema som vekker politisk debatt. Dette beror i stor grad på moralske grunnholdninger og ikke utelukkende på juridiske fortolkninger av regelverket. Dette kan isolert sett tale for at departementet fortsatt bør være klagemyndighet i slike saker.

Etter en samlet vurdering mener departementet likevel at det ikke bør være klageinstans for tilsynets vedtak i slike saker. I denne vurderingen har departementet særlig vektlagt at disse sakene innebærer en vurdering av hvordan gitte typer innhold påvirker mindreårige. Dette er faglige vurderinger som fortrinnsvis bør gjøres av instanser som har spisskompetanse på feltet. For et departement vil det ikke være naturlig å inneha slik kompetanse. For denne typen saker kan det være relevant å sammenlikne med filmområdet, der klagebehandlingen skjer i en uavhengig nemnd. Etter departementets syn taler mye for å velge en tilsvarende løsning på kringkastingsområdet. Et annet argument for en slik løsning på dette området er at vurderingene som må foretas direkte berører det redaksjonelle innhold i sendingene. Som omtalt i punkt 2.4 tilsier hensynet til redaksjonell frihet at tilsyn med redaksjonelt innhold i enkeltsaker skjer uavhengig av politisk innflytelse.

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

Regler om videresending i kringkastingsnett er gitt i kringkastingsloven kapittel 4. Utfyllende regler gis av Kongen og fremgår av kringkastingsforskriften kapittel 4 om kabelsendinger m.v. Medietilsynet fører tilsyn med reglene. Dette er regler av noe ulik karakter. Videresending av lovlig kringkasting kan skje uten konsesjon, jf. § 4-2. Kapitlet inneholder videre regler om formidlingsplikt, jf. § 4-3, valg av kringkastingsendinger i kabelnett (abbonentvalg), jf. § 4-4 og forbud mot videresending, jf. § 4-5.

Formidlingsplikt: Medietilsynets fortolkning av reglene om formidlingsplikt i de saker det får til behandling kan få konsekvenser for fjernsynstilbudet til store deler av befolkningen, og kan derfor ha politisk betydning. Dette kan f.eks. reise problemstillinger om anvendelsen av formidlingspliktsreglene på analog og digital distribusjon.

Imidlertid faller tilsyn med formidlingspliktregler inn under ekomregelverket. Dette innebærer at det stilles krav om uavhengighet mellom reguleringsmyndigheten og aktørene (jf. ovenfor pkt. 2.3). Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke bør være klageinstans for vedtak tilsynet fatter i henhold til formidlingspliktsreglene.

Abonnementvalg: Reglene om abonnentvalg i kabelnett har relativt nylig vært på høring. Departementet har ikke tatt stilling til utformingen av disse reglene. Foreløpig avventes en vurdering fra Medietilsynet omkring hensiktsmessigheten av ev. å pålegge betal-tv-tilbydere plikt til å tilby fjernsynskanaler enkeltvis. Dagens abonnentvalsregler har betydning for det samlede tv-tilbudet og har på denne måten en politisk dimensjon. Departementet legger imidlertid til grunn at denne betydningen primært er knyttet til hvordan reglene er utformet. Tilsynsspørsmålene vil i hovedsak være av mer teknisk karakter. Dette tilsier at det ikke er påkrevet at departementet er klageinstans for tilsynets vedtak på dette feltet.

Forbud mot videresending: Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Medietilsynet i nærmere angitte tilfeller forby videresending av fjernsynskanaler. For eksempel kan videresending forbys av fjernsynskanaler som sender pornografi/vold i strid med norsk lov eller andre programmer som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske og moralske utvikling. Videresending kan også forbys av fjernsynskanaler som sender innhold som kan være skadelig for mindreårige i strid med vannskilleregelen, fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov eller fjernsynskanaler som sender program i strid med straffeloven § 135a. I disse sakene må det ved vurderingen av innholdet i fjernsynskanalene også foretas avveininger mot ytringsfriheten. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det ikke bør være klageinstans for slike saker.

Konsesjon til riksdekkende fjernsyn og radio (digital kringkasting)

Ved vurderingen av oppgaver knyttet til konsesjonstildeling mener departementet at det bør skilles mellom opplegget for utlysningen og den konkrete tildelingen av konsesjonene. Når det gjelder det generelle utlysningsopplegg mv. er det viktig at departementet har styringsmuligheter. Etter departementets syn er det bare for den konkrete konsesjonstildelingen at det er aktuelt å vurdere uavhengighet.

Tradisjonelt har tildeling av konsesjoner for riksdekkende radio- eller fjernsynsvirksomhet vært et sentralt mediepolitisk virkemiddel. Den grunnleggende forutsetningen for at det har vært stilt krav om at konsesjonæren påtar seg allmennkringkasterforpliktelser, er at tilgangen til frekvenser har vært et

knapphetsgode. Grunnlaget for de innholdsmessige kravene i konsesjonene har altså vært at når konsesjonæren gis rett til å disponere en begrenset ressurs, må staten ha rett til å kreve en motytelse. Konsesjonene har blitt tildelt gjennom en såkalt skjønnhetskonkurranse der innholdet i søkerens programplaner har blitt tillagt stor vekt. Konsesjonenes kulturpolitiske betydning er også bakgrunnen for at ansvaret for tildeling av riksdekkende, analoge kringkastingskonsesjoner ikke er delegert til Medietilsynet.

Dette vil stille seg annerledes etter overgangen til digitale fjernsynssendinger. Digitaliseringen innebærer en langt mer effektiv utnyttelse av frekvensspekteret. Derved vil tilgang til frekvenser ikke i like stor grad som tidligere være et knapphetsgode. Det vil være mange aktører som har riksdekkende distribusjon.

Departementet legger til grunn at aktørene i en slik situasjon må likebehandles, og at det ikke vil være adgang til å pålegge enkelte aktører strengere regulering enn andre. På denne bakgrunn har departementet i vedtak av 4. juni 2007 delegert myndigheten til å gi konsesjoner til riksdekkende fjernsyn i digitale bakkenett til Medietilsynet. Mediepolitiske hensyn har nå langt mindre betydning ved tildelingen. Dette har sammenheng med at det er Norges Televisjon som i praksis, med unntak for kanaler som har status som formidlingspliktige, bestemmer hvilke kanaler som skal distribueres i nettet. Det stilles ingen innholds krav og det er lite skjønnsutøvelse i forbindelse med tildelingen. Departementet foreslår derfor at det ikke skal være klageinstans for vedtak om konsesjon for riksdekkende digitalt fjernsyn.

Situasjonen er noe annerledes for digital radio, bl.a. fordi det ikke finnes noe mellomledd innen radio som fyller samme rolle som Norges televisjon gjør for fjernsyn. Departementet legger imidlertid til grunn at det heller ikke på radiofeltet gjør seg gjeldende forhold som tilsier at departementet skal være klageinstans i enkeltsaker. Behovet for politisk kontroll vil være tilfredsstillende ivarettatt ved at departementet fastsetter eller godkjenner de generelle rammer for Medietilsynets utlysning/tildeling av konsesjoner.

Departementet vil for ordens skyld nevne at ansvaret for å tildele analoge konsesjoner for riksdekkende radio- eller fjernsynssendinger ikke er delegert til Medietilsynet. Dette har sammenheng med at slike konsesjoner hittil har spilt en sentral rolle for mediepolitikken. TV 2 AS' konsesjon for fjernsyn utløper 1. januar 2010. Etableringen av det digitale bakkenettet for fjernsyn innebærer at den analoge fjernsynskonsesjonen ikke vil bli kunngjort på nytt. Konsesjonene for radiodrifts som P4 Radio Hele Norge AS og Kanal 24 AS innehar utløper 1. januar 2014. Det er ikke tatt stilling til spørsmålet om disse skal kunngjøres på nytt, men det er en realitet at digitaliseringsprosessen for radiomediet går vesentlig langsommere enn for fjernsyn.

Konsesjon til lokalkringkasting (analog og digital kringkasting)

Tildeling av konsesjon til lokalkringkasting omfatter både lokal-tv og lokalradio. Departementet la 26. november 2007 et forslag om endringer i forskriftsbestemmelsene

som regulerer tildeling av konsesjoner til lokalkringkasting fram på høring. Dette har bakgrunn i at det i en overgangsperiode vil være både analoge og digitale lokalfjernsynskonsesjoner, og at regelverket må tilpasses til dette. (Når det gjelder radio har digitaliseringsprosessen kommet kortere.)

Den nye konsesjonsordningen for lokalradio har bl.a. bakgrunn i at tildelingen av konsesjoner og frekvenser skal samordnes. Ekomloven og EØS-rettslige prinsipper stiller krav om at tildelingskriteriene skal være objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige. Etter forslaget vil det bli lagt vekt på økonomiske og faglige forutsetninger for forsvarlig drift og lokalt mediemangfold.

Departementet bemerker at konsesjonstildelingen til en viss grad vil basere seg på et skjønn, bl.a. ved at det skal legges vekt på lokalt mediemangfold. Det er imidlertid et faglig skjønn som må utøves innenfor de rammer som er nevnt ovenfor. Departementet kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner mot at tilsynet gis økt uavhengighet ved tildeling av lokalradiokonsesjoner.

Departementet kan heller ikke se at tildeling av konsesjon til lokalfjernsyn reiser overordnede spørsmål som taler mot uavhengighet. Etter forslaget til nye regler for tildeling av digitale lokalfjernsynskonsesjoner legges det ikke opp til krav til innholdet. Tildelingen skal bygge på objektive og ikke-diskriminerende kriterier, bl.a. økonomiske og faglige forutsetninger. Det vil heller ikke fra myndighetenes side bli lagt noen begrensninger på hvor mange aktører som kan få lokalfjernsynskonsesjon.

Departementet foreslår derfor at tilsynet gis økt uavhengighet 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)

Programvilkårene i kringkastingskonsesjoner for de riksdekkende kringkasterne er fortsatt sentrale mediepolitiske virkemidler som bl.a. skal sikre et bredt tilbud for hele befolkningen, herunder innhold for ulike grupper i samfunnet. Hvordan konsesjonsvilkårene tolkes kan derfor få samfunnsmessig betydning. Det er departementet som har gitt konsesjonene til riksdekkende analog kringkasting. Adgangen til endring i vilkårene (særlig til ugunst for konsesjonæren) er underlagt klare begrensninger, slik at tolkningen av vilkårene blir desto viktigere. På denne bakgrunn er det tungtveiende argumenter mot at tilsynet skal være uavhengig av departementet ved utøvelsen av denne oppgaven.

Motargumentet er at oppgaven har grenseflater mot prinsippet om mediernes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål. Gjennom konsesjonsvilkårene er kringkasterne forpliktet til å sende visse typer innhold, men har stor frihet i utformingen av innholdet. I enkeltsaker kan det imidlertid oppstå uenighet om hvor langt prinsippet om redaksjonell frihet går. Ut fra betraktninger rundt forholdet mellom mediene og politiske myndigheter, jf. punkt 2.4, kan det derfor argumenteres for at slike saker bør

behandles av et uavhengig tilsyn. Tilsvarende kan departementets rolle som eier av NRK også utgjøre et argument for at saker om tilsyn med andre kringkasteres konsesjonsvilkår bør behandles av et uavhengig organ.

Ved avveiningen av hensynene må det etter departementets syn legges stor vekt på at konsesjonene fremdeles er viktige virkemidler i mediepolitikken. I motsetning til generelle regler i forskrift og lov, er det i praksis svært begrensede muligheter for å endre konsesjonsvilkår i løpet av konsesjonsperioden. Det er følgelig et klart behov for at den forvaltningsmessige forståelsen av vilkårene er forankret i politisk ansvarlige instanser. Dette hensynet veier etter departementets syn tyngre enn de hensyn som taler imot. Departementet går derfor ikke inn for økt uavhengighet for tilsynet med vilkårene i riksdekkende konsesjoner.

Departementet har kommet til den motsatte konklusjon når det gjelder tilsyn med konsesjonsvilkår i lokalkringkasting. Her dreier det seg om et forholdsvis stort antall aktører. Det politiske aspektet ved disse sakene kan sies å primært ligge i det formelle rammeverket for virksomheten (dvs. i utforming av kunngjøringstekst), mer enn i enkeltkonsesjonene. Departementet kan følgelig ikke se sterke argumenter som taler for at departementet fortsatt skal være klageinstans for dette tilsynsarbeidet.

På lokalkringkastingsfeltet er det også forskriftsfestet enkelte generelle programkrav for hhv. lokalradio og lokalfjernsyn, jf §§ 7-6 og 7-7 i forskrift av 28. februar 1998 om kringkasting (kringkastingsforskriften). Disse reglene er til revisjon, jf departementets høringsbrev av 26. november 2007. Departementet legger til grunn at de generelle programforpliktelsene står i samme stilling som konsesjonsvilkår for lokalkringkasting. Følgelig bør departementet heller ikke for slike vedtak være klageinstans.

Sendetidsfordeling for lokalradiokonsesjoner

Hvis det er flere lokalradiokonsesjonærer på samme sendernet og disse ikke kommer til enighet om fordeling av sendetid, kan hver av partene bringe tvisten inn for Medietilsynet, jf. kringkastingsforskriften § 7-9. Departementet har i den nevnte høringen av forslagene om endringer i regelverket for lokalkringkasting også foreslått omfattende endringer av denne bestemmelsen, men Medietilsynet skal etter forslaget fortsatt treffe avgjørelse i tvister om fordeling av sendetid.

Dette er en oppgave som ikke i vesentlig grad reiser overordnede spørsmål av politisk art. Samtidig stiller avgjørelser om sendetidsfordeling store krav til kjennskap til lokale forhold. Dette er en type detaljkunnskap som det ikke vil være naturlig for et departement å besitte. Videre innebærer sendetidsfordelingssaker at det er myndighetene som i siste instans fordeler sendetimer på lokalradionettene. Så lenge det er departementet som avgjør slike saker kan en ikke utelukke at enkelte vil kunne mistenkeliggjøre grunnlaget for vedtakene. Departementet har derfor kommet til at både praktiske og prinsipielle forhold taler for at departementet ikke er klageinstans for vedtak om sendetidsfordeling.

Konsesjon for opprettelse eller drift av anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting

Kringkastingsloven § 2-2 stiller krav om konsesjon for opprettelse eller drift av anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting. Tildeling av konsesjon er delegert til Medietilsynet etter kringkastingsforskriften § 1-5.

Departementet anser at de samme hensyn gjør seg gjeldende når det gjelder uavhengighet for Medietilsynet ved tildeling av og tilsyn med konsesjoner for opprettelse og drift av senderanlegg som for konsesjoner for kringkastingsvirksomhet. På denne bakgrunn går departementet inn for økt uavhengighet for Medietilsynet ved tildeling av konsesjoner for senderanlegg og ved tilsyn med konsesjonsvilkår for senderanlegg for lokalkringkasting.

Utarbeidelse av allmennkringkastingsrapporter

Medietilsynet utarbeider årlige rapporter om allmennkringkasternes oppfyllelse av konsesjonsvilkårene (for NRKs del oppfyllelsen av oppdraget slik dette fremgår av selskapets vedtekter). ESA har i dialogen med departementet vedrørende NRKs forhold til statsstøttereglene hevdet at det må etableres et uavhengig tilsyn med NRKs oppfyllelse av sitt oppdrag. Etter departementets vurdering er det ikke opplagt at ESAs tolkning av regelverket er korrekt. Departementet anser imidlertid ikke ESAs krav som problematisk. Av denne grunn ble det i kringkastingsmeldingen varslet at departementet ville fremme forslag om at departementets instruksjonsmyndighet i forbindelse med Medietilsynets allmennkringkastingsrapporter skulle avskjæres.

Viktige begivenheter

Kringkastingsloven § 2-8 fastsetter at en kringkaster som har ervervet enerett til fjernsynssending av begivenheter av vesentlig samfunnsmessig betydning må ikke utnytte eneretten på en slik måte at en betydelig del av seerne blir fratatt muligheten til å følge begivenheten på vederlagsfritt fjernsyn. Norge har ikke fastsatt en liste over hvilke begivenheter som dette omfatter. Reglene har følgelig ikke praktisk betydning. Departementet varslet imidlertid i kringkastingsmeldingen at det vil bli vurdert å innføre en slik liste.

Dersom det blir etablert en slik liste, vil Medietilsynet blant annet kunne måtte håndtere tvistesaker om pris for senderrettigheter. Det vil ikke være hensiktsmessig at slik tvistesaker klages inn for departementet. Dette har primært sammenheng med at det ikke kan utelukkes at NRK vil kunne være den ene parten i slike saker. Habilitetshensyn taler derfor for at departementet ikke skal være klageinstans for enkeltvedtak etter dette regelverket.

Tilsyn med regler av teknisk eller formell karakter

En rekke av reglene Medietilsynet fører tilsyn med etter kringkastingsregelverket kan sies å være av mer teknisk eller formell karakter. I det følgende gis en kort omtale av ulike kategorier av regler som etter departementets syn kan sies å falle inn under denne kategorien.

Registrering av kringkastere: Etter kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd kreves det at kringkasting eller lokalkringkastingsvirksomhet som ikke er konsesjonspliktig er registrert hos offentlig myndighet. Etter kringkastingsforskriften § 1-3 fører Medietilsynet register over kringkastere og lokalkringkastere som er registreringspliktige etter loven.

Europeisk programmateriale i fjernsyn/uavhengige produsenter: Kringkastingsloven § 2-6 gir Kongen myndighet til å gi nærmere regler om kringkasteres bruk av europeisk programmateriale i fjernsyn. Slike regler, og regler om bruk av verk produsert av uavhengige produsenter er gitt i kringkastingsforskriftens kapittel 2.

Konsesjonsoverdragelser for lokalkringkasting: Konsesjonsoverdragelser skal etter gjeldende regelverk godkjennes av Medietilsynet, jf. kringkastingsforskriften § 7-1. Sakene kan for så vidt kreve vurderinger knyttet til mediemangfold, men det er tale om lokale saker som neppe har noen vidtrekkende mediepolitisk betydning.

Formelle krav til kringkastingsvirksomhet: Dette er en samlegruppe som omfatter ulike typer saker, der fellestrekket er at de er av mer formell karakter. Denne omfatter regler om melding fra statsmyndighet (kringkastingsloven § 2-4), ulovlig kringkasting fra skip og fly i internasjonalt område mv. (kringkastingsloven kapittel 9) og legaldefinisjoner og regler om kringkastingsregelverkets virkeområde (jf. kringkastingsloven kapittel 1 og kringkastingsforskriften §§ 1-1 og 1-2).

Felles for de omtalte reglene er at den politiske betydningen primært er knyttet til hvordan reglene er utformet, og ikke til regelanvendelsen i den enkelte sak der tilsynsspørsmålene vi hovedsak vil være av mer teknisk karakter. Dette, i tillegg til en overordnet målsetning om at Medietilsynet skal gis økt uavhengighet der det ikke gjør seg gjeldende særlige hensyn mot dette, tilsier at det ikke er påkrevet at departementet er klageinstans for tilsynets vedtak etter disse reglene.

I den grad det allikevel skulle knytte seg vesentlige samfunnsmessige interesser til utfallet av enkeltsaker under noen av disse reglene, vil hensynet til slike interesser kunne ivaretas gjennom at Kongen i statsråd gis adgang til å omgjøre Medietilsynets vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Etter departementets syn vil denne omgjøringsadgangen være tilstrekkelig for å beholde nødvendig grad av politisk styring med enkeltsaker på området.

2.8 Modell for økt uavhengighet for Medietilsynet

Begrunnelsen for økt uavhengighet for Medietilsynet gjør seg etter departementets syn særlig gjeldende ved tilsynets avgjørelse i enkeltsaker, jf. drøftelsen i punkt 2.3 og 2.4.

Departementet foreslår derfor at det i loven fastsettes at Medietilsynet ikke kan instrueres om avgjørelsen av enkeltsaker ved behandling av nærmere angitte sakskategorier, men at det ikke angis noen begrensninger i adgangen til å gi generelle instruksjoner. Det foreslås videre, i tråd med Stortingets forutsetninger i Innst.S. nr.222 (2002-2003), at departementet beholder anledningen til å gi Medietilsynet pålegg om å ta en sak opp til behandling. Denne adgangen gjør etter departementets syn at det ikke er nødvendig med bestemmelser om en rett til å påklage Medietilsynets manglende behandling av en sak eller lignende utover forvaltningslovens alminnelige regler.

Når det gjelder spørsmålet om klagebehandling, mener departementet at denne bør skje i en uavhengig klagenemnd. En ordning der departementet fortsatt behandler enkeltsaker ved klager over tilsynets vedtak, ville ikke være i samsvar med formålet med å gi tilsynet økt uavhengighet. Departementet mener også at adgangen til å omgjøre tilsynets vedtak av eget tiltak bør begrenses. Etter forslaget vil hele departementets omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 være avskåret på de saksområder hvor Medietilsynet er gitt økt uavhengighet.

Departementets forslag er altså en modell som tar utgangspunkt i at tilsynet i nærmere angitte sakstyper ikke kan instrueres om avgjørelsen i enkeltsaker, at klagebehandling skjer i en uavhengig klagenemnd, og at det heller ikke foreligger omgjøringsrett. Samtidig mener departementet i tråd med synspunktene i punkt 2.3 at det bør være en sikkerhetsventil for å ivareta behovet for politisk styring i prinsipielle og viktige saker. Departementet foreslår derfor at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets eller klagenemndas vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Omgjøringsadgangen vil gjelde uavhengig av om partene i saken har påklaget Medietilsynets avgjørelse. Videre vil den foreslåtte omgjøringsadgangen innebære at Kongen i statsråd kan gripe inn og omgjøre et vedtak selv om klagebehandlingen ikke er avsluttet.

Departementet foreslår ikke en adgang for Kongen i statsråd til å treffe vedtak i Medietilsynets sted dersom tilsynet selv ikke har fattet vedtak. Behovet for en "sikkerhetsventil" anses som tilstrekkelig ivaretatt gjennom at departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak til behandling og at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

2.9 Klageorgan

Departementet foreslår som nevnt at behandling av klager over Medietilsynets vedtak på områder der det foreslås økt uavhengighet skal skje i en uavhengig klagenemnd. Klagenemnda vil ha samme myndighet som andre klageinstanser, dvs. at nemnda kan prøve både tilsynsorganets skjønnsutøvelse og lovanvendelse. Ut over å være klageinstans, står ikke Klagenemnda i noe overordningsforhold til Medietilsynet. Klagenemnda kan altså ikke gi forhåndsinstruksjoner om Medietilsynets saksbehandling i enkeltsaker. I tråd med at klagenemnda ikke skal være overordnet Medietilsynet i alminnelig forvaltningsrettslig forstand, foreslår departementet i tillegg at klagenemnda ikke gis adgang til å omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

Spørsmålet blir videre hvilket organ som bør være klageinstans for vedtak i saker der tilsynet skal ha en uavhengig stilling fra departementet. Hensynene som begrunner uavhengighet tilsier at klagemyndigheten bør ligge utenfor statsforvaltningen. Det sentrale er at klageinstansen har den nødvendige kompetanse for å avgjøre klagesakene.

Det eksisterer allerede to klagenemnder som behandler klager over Medietilsynets vedtak. Både medieeierskapsloven og film- og videogramloven etablerer egne klagenemnder. Spørsmålet er om det bør etableres en ny klagenemnd for klager etter kringkastingsregelverket, eller om en av de eksisterende klagenemndene kan utvides til også å behandle disse sakene.

Behandling av klager i de aktuelle sakene etter kringkastingsregelverket vil kreve juridisk og kringkastingsfaglig kompetanse. Selv om det er grunn til å tro at de eksisterende nemndene har noe av den kompetanse som trengs, er det et faktum at ingen av de eksisterende nemndene er satt sammen med henblikk på å behandle denne typen saker. Utvidelse av en av disse vil kreve endringer. Likevel antas praktiske hensyn å tale for integrering med en av de nemndene som allerede finnes. Trolig vil en slik løsning være ressursbesparende i forhold til å operere med tre ulike klagenemnder, som kan medføre mye administrasjon osv. Etter departementets vurdering vil en utvidelse av én av de eksisterende nemndene samlet sett trolig gi den beste løsningen.

Den nærmere organiseringen av klagesaksbehandlingen krever at enkelte praktiske spørsmål utredes nærmere, og at det gis mer detaljerte regler om klagenemndas sammensetning m.v. Departementet foreslår derfor at Kongen gis fullmakt til å fastsette nærmere regler om klagenemndas sammensetning og arbeidsoppgaver i forskrift.

2.10 Oppsummering av departementets forslag

Departementet er i dag klageinstans for de aller fleste saker på kringkastingsfeltet. På grunnlag av diskusjonen over foreslås at ansvaret for klagesaksbehandling overføres til en uavhengig klagenemnd. Dersom forslaget gjennomføres, vil departementet heretter kun være klageinstans for vedtak Medietilsynet fatter i medhold av følgende bestemmelser i kringkastingsloven:

- § 2-1 (kun vedtak vedrørende tilsyn med konsesjoner for riksdekkende kringkasting)
- § 2-2 (kun vedtak vedrørende tilsyn med konsesjoner for anlegg for riksdekkende kringkasting eller videresending av kringkasting)

Enkeltvedtak etter følgende bestemmelser i kringkastingsforskriften skal fortsatt kunne påklages til departementet:

- § 1-5 (kun vedtak vedrørende tilsyn med konsesjoner for anlegg for riksdekkende kringkasting eller videresending av kringkasting)

Departementets adgang til å instruere Medietilsynet i enkeltsaker avskjæres i forhold til andre bestemmelser i kringkastingsloven enn de som er nevnt over. Tilsvarende skal gjelde for Medietilsynets utarbeidelse av allmennkringkastingsrapporten.

Departementets adgang til å gi generelle instruksjoner opprettholdes ubeskåret. Videre skal Kongen i statsråd kunne omgjøre Medietilsynets og Klagenemndas vedtak i saker av prinsipiell og stor samfunnsmessig betydning. Kongens omgjøringsadgang gjelder ubeskåret.

3. FORBUD MOT REKLAME PÅ NRKS TEKST-TV-SIDER

3.1 Gjeldende rett

Tekst-tv er i dag ikke omfattet av forbudet mot reklame i NRKs allmennkanaler. Dette fremgår av kringkastingsloven § 6-4 om finansiering av NRKs virksomhet. Bestemmelsen fastslår at virksomheten ikke kan finansieres ved reklame i NRKs allmennkanaler, men presiserer at NRKs tekstfjernsyn ikke regnes som en del av allmennkanalene. Som utgangspunkt har altså NRK adgang til å ha reklame på tekst-tv-sidene. Kringkastingsforskriften fastsetter imidlertid noen begrensinger. Sider som inneholder programoversikter skal ikke inneholde reklame (jf. forskriftens § 3-13 første ledd) og dette gjelder også sider som har barn som målgruppe (jf. forskriftens § 3-6 sjette ledd.) Forbudet mot reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn gjelder også tekstfjernsyn, jf. kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd.

NRKs adgang til reklame på tekst-tv ble innført ved en lovendring i 2000 som ledd i en bredere gjennomgang av NRKs mulighet til å utøve kommersielle virksomhet. Departementet la til grunn at tekst-tv må regnes som en tilleggstjeneste der forutsetningen er at seeren aktivt oppsøker tjenesten, og mente derfor at tekst-tv ikke kan regnes som en del av NRKs allmennkanaler, jf. Ot.prp. nr. 55 (1998-99) pkt. 3.5 og Innst. O. nr. 14 (1999-2000).

3.2 Departementets vurdering

I St. meld. nr. 30 (2006-2007) (kringkastingsmeldingen) foretok departementet en vurdering av om det fortsatt er hensiktsmessig at NRK har reklame på sine tekst-tv-sider. Ved vurderingen la departementet vekt på at det er relativt mye reklame på NRKs tekst-tv-sider, at reklamen har en relativt fremtredende plass, og at det ofte er en noe glidende overgang mellom redaksjonelt innhold og reklame. Departementet mente derfor at allmennkringkastingsinnholdet kan komme i skyggen av rent kommersielt innhold, og at dette kan undergrave NRKs stilling som reklamefri kringkaster. Departementet vektla også at tekst-tv teknisk sett er en kringkastingstjeneste på lik linje med tradisjonell programvirksomhet. Koblingen til alminnelige fjernsynssendinger vil trolig bli enda klarere når supertekst-tv lanseres. I tillegg ble det vist til at det ikke vil ha stor økonomisk betydning for NRK om reklameadgangen faller bort, ettersom inntektene fra salg av reklame på tekst-tv pr. i dag ikke er betydelige. På denne bakgrunn ble konklusjonen at reklame på NRKs tekst-tv-sider bør forbys, og at

departementet ville komme tilbake med et forslag om endring av regelverket til gjennomføring av dette.

Under henvisning til vurderingene fra kringkastingsmeldingen fremmer departementet forslag om forbud mot reklame på NRKs tekst-tv-sider.

4. HJEMMEL FOR INNHENTING AV ABONNENTREGISTRE FRA TILBYDERE AV FJERNSYNSINNHOLD FOR KONTROLL MOT NRKS LISENSREGISTER

4.1 Bakgrunn

I kringkastingsmeldingen drøftet departementet kringkastingsavgiften og spørsmålet om fremtidig finansiering av NRK. Bakgrunnen er at den teknologiske utviklingen kan komme til å utfordre det eksisterende avgiftssystemet.

Departementet varslet i meldingen at det ville bli vurdert å etablere en ordning med en form for kontroll med kunderegistre for tilbydere av fjernsynsinhold. Formålet er å sikre at alle som har et kundeforhold til en betal-tv-tilbyder også betaler kringkastingsavgift. Innføringen av en slik kontroll med kunderegistre vil redusere mulighetene for omgåelse av plikten til å betale kringkastingsavgift. Det legges imidlertid ikke opp til noen endring i selve grunnlaget for avgiftsplikten. Innføringen av mulighet for kontroll med kunderegistre vil således ikke utvide kretsen av personer som plikter å betale kringkastingsavgift, men kun tilføre et nytt grunnlag for å oppdage personer som omgår denne plikten. Stortinget hadde ingen innvendinger mot departementets fremstilling av modeller for framtidig finansiering av NRK, jf. Innst.S. nr.24 (2007-2008).

4.2 Departementets forslag

Departementet vil i det følgende vurdere grunnlaget for en ordning der NRK gis adgang til å kreve at kringkastingsdistributører fremlegger sine abonnentregistre, og adgang til å koble disse opplysningene til lisensregisteret. En slik ordning må vurderes mot lovgivningen om personvern.

Det legges til grunn at innhenting og bruk av slike opplysninger må anses som behandling av personopplysninger som faller inn under personopplysningsloven, jf. § 3. Personopplysningsloven § 8 fastsetter vilkår for behandling av personopplysninger. Det fremgår av bestemmelsen at personopplysninger bare kan behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig av ulike grunner som er angitt i bestemmelsen. På bakgrunn av de ovennevnte hensyn mener departementet at det bør fastsettes i lov at det er adgang til den behandling av personopplysninger som det her er tale om.

En lovbestemmelse må for det første gi NRK rett til å innhente opplysningene, og for det annet å kontrollere dem mot lisensregistret. Formålet må bare være å føre kontroll med at de som har abonnement hos en av fjernsynsdistributørene også betaler kringkastingsavgift. Behandlingen av opplysningene må skje i samsvar med de krav som følger av personopplysningsloven.

Plikten til å utlevere opplysningene vil rette seg mot alle som tilbyr fjernsynsinnhold mot betaling. Dette vil omfatte alle distributører av kringkastingssendinger til sluttbrukere, uavhengig av plattform. Per i dag vil plikten således omfatte distributører innen kabel-tv, satellitt-tv, bredbånds-tv og i det digitale bakkenettet for fjernsyn.

Departementet har vurdert forholdsmessigheten og hensiktsmessigheten av å innføre en rett for NRK til å innhente de nevnte opplysninger med sikte på å kontrollere dem mot lisensregisteret. Relevant for vurderingen har i første rekke vært personvern hensyn og konkurransemessige hensyn.

Hovedargumentet for å innføre en rett for NRK til innsyn i distributørers kunderegistre over abonnenter er at dette kan effektivisere NRKs lisenskontrollvirksomhet. Andelen husholdninger som ikke betaler kringkastingsavgift i Norge ligger på om lag 11 %, jf. kringkastingsmeldingen side 118. Departementet antar at denne andelen vil kunne reduseres merkbart dersom NRK gis tilgang til å kontrollere distributørenes kunderegistre mot registeret over lisensbetalere, for derigjennom å mer effektivt identifisere potensielle "tjuvseere". Tilgangen til disse opplysningene vil føre til en mer effektiv håndhevelse av plikten til å betale kringkastingsavgift i kringkastingsloven § 8-3. Gjennom effektivisering av lisenskontroll og mindre omgåelse av plikten til å betale kringkastingsavgift vil NRK også oppnå høyere inntekter og større grad av forutsigbarhet for fremtidige inntekter. Innføringen av en rett til innsyn i kunderegistre kan dermed bidra til å redusere behovet for økninger i kringkastingsavgiften.

Det som taler mot en vidtgående rett til innsyn i abonnements registre er i første rekke personvern hensyn. Etter departementets oppfatning tilsier disse hensyn at det settes begrensninger både for hva slags informasjon NRK gis tilgang til og for hva opplysningene kan benyttes til. I begge tilfeller bør adgangen til behandling av personopplysninger begrenses til det som er strengt nødvendig for å ivareta formålene bak innføringen av en rett til innsyn i kunderegistre. I tillegg kan konkurransemessige hensyn tilsi at en eventuell rett for NRK til innsyn i distributørers kunderegistre over abonnenter kan være problematisk. En slik innsynsrett kan potensielt virke konkurransevridende til fordel for NRK. Den potensielle konkurransevridende virkningen kan forsterkes ved at NRK gjennom medeierskap i NTV og RiksTV også er involvert i distribusjonsleddet.

Departementet mener likevel at disse konkurransemessige synspunktene ikke er til hinder for at det etableres en rett til innsyn i de nevnte opplysninger. De konkurransemessige hensyn kan i likhet med personvern hensyn imøtekommes ved at det fastlegges begrensninger på hvilken informasjon NRK kan kreve utlevert fra kunderegistre.

Departementet legger til grunn at formålet med å gi NRK en innsynsrett som nevnt vil ivaretas ved at NRK gis tilgang til en ren kundeliste der kun informasjon om kundenes identitet, og ikke detaljer om kundeforholdet, fremgår. Videre tilsier formålet med innsynsretten at NRKs rett til bruk av de innhentede opplysningene begrenses til en ren sammenligning med NRKs lisensregister. Disse begrensningene vil etter departementets oppfatning være tilstrekkelige til å ivareta personvern hensyn og konkurransemessige hensyn.

Departementet foreslår at NRK gis hjemmel i kringkastingsloven for å innhente opplysninger om distributørenes kunderegistre, og for å kontrollere de innhentede opplysninger mot lisensregistret.

Det foreslås at Medietilsynet gis hjemmel til å ilegge sanksjoner i form av advarsel, jf. kringkastingsloven § 10-2, eller tvangsmulkt, jf. § 10-4, ved overtredelse av bestemmelsen. Dette fordrer at § 10-4 første ledd endres. Tvangsmulkt forutsettes benyttet kun ved gjentatte overtredelser.

5. FORHÅNDSGODKJENNING AV NRKS NYE MEDIETJENESTER

5.1 EØS-regelverket

Statsstøtteregelverket krever at det må være etablert en klar, offisiell definisjon av hvilke tjenester som omfattes av allmennkringkastingsoppdraget og som således har krav på offentlig støtte. Dette allmennkringkastingsoppdraget må foreligge som et formelt pålegg ("official act").

Mediemarkedet er i stadig endring, og nye medietjenester utvikles. Dette innebærer at det stadig vil bli utviklet nye tjenester som det kan være aktuelt å innlemme i NRKs oppdrag, men som ikke uten videre omfattes av den eksisterende definisjonen. EU-kommisjonen har gjennom sin praksis krevd at nye tjenester som ikke åpenbart er omfattet av en presis eksisterende definisjon, bare skal kunne anses som en del av allmennkringkastingsoppdraget etter at det først er innhentet en forhåndsbeslutning som formelt pålegger allmennkringkasteren å yte de konkrete tjenestene (*ex ante*-kontroll).

NRK plikter allerede i dag å forelegge "alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning" for generalforsamlingen, jf vedtektene § 9. ESA har, som en foreløpig vurdering, overfor departementet gitt uttrykk for at denne norske modellen ikke utgjør en tilfredsstillende forhåndsgodkjenning etter statstøtteregelverket. ESA mener for det første at bestemmelsen i vedtektene § 9 er for upresis mht. hvilke saker NRKs styre plikter å legge fram for generalforsamlingen. For det andre hevdes det at et generalforsamlingsvedtak ikke kvalifiserer som formelt pålegg etter retningslinjene, og at beslutningen må treffes ved et pålegg fra kompetent offentlig myndighet. Det tredje argumentet knytter seg til at tilsynet med oppdraget fortrinnsvis bør utføres av et uavhengig tilsynsorgan. Siden Kultur- og

kirke departementet er eier i NRK, ønsker ESA at det innføres en uavhengig buffer mellom departementet og kringkasteren også i forbindelse med forhåndsgodkjenningen av nye tjenester. Overvåkningsorganet ønsker også at det legges opp til en åpen prosess som gir grunnlag for offentlig debatt og innspill fra interesserte aktører før beslutningen treffes.

5.2 Departementets vurdering og forslag

I kringkastingsmeldingen foretok departementet en vurdering av behovet for å kreve forhåndsgodkjenning av NRKs nye tjenester. Departementet viste i meldingen til at flere forhold taler for å foreslå endrede regler for forhåndsgodkjenning. Det er viktig at lisensbetalerne gjennom demokratisk valgte organer har mulighet til utøve innflytelse på de overordnede prinsipper for NRKs bruk av lisensmidler. I tillegg bør en mekanisme for forhåndsgodkjenning bidra til å redusere negative konsekvenser for konkurransen i mediemarkedet. En mekanisme som ivaretar disse viktige politiske hensynene, vil samtidig kunne tilfredsstille ESAs krav til en forhåndsgodkjenning av nye tjenester som skal innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget.

Departementet tar i tråd med forslaget i kringkastingsmeldingen sikte på å etablere et mer formalisert system for forhåndsgodkjenning. Før avgjørelsen om presisering av oppdraget treffes, må det gjøres en nærmere vurdering av om det ut fra et samfunnsmessig perspektiv er ønskelig at NRK tilbyr den aktuelle tjenesten.

Departementet foreslår å lovfeste at kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet kan omfattes av allmennkringkastingsoppdraget til NRK. Departementet legger til grunn at eventuelle mer spesifikke kriterier som skal vektlegges når det besluttes om tjenesten oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov bør fastsettes i forskrift. I det følgende vil det allikevel antydes enkelte kriterier som det etter departementets oppfatning vil være nærliggende å vektlegge.

Et sentralt element bør være hvorvidt tjenesten vil kunne bidra til å oppfylle allmennkringkastingsforpliktelsene som er nedfelt i selskapets vedtekter.

Departementet la i november 2007 fram en stortingsmelding om allmennkringkastingsplakat for NRK, St.meld. nr. 6 (2007–2008) ”NRK-plakaten. Noe for alle. Alltid”. Kravene til NRKs allmennkringkastingsoppdrag som fremgår av dagens vedtekter, vil bli endret for å reflektere innholdet i NRK-plakaten. De overordnede kravene i NRK-plakaten viser hvilke mediepolitiske målsetninger myndighetene har for NRKs virksomhet. Når NRK ønsker å utvide sitt allmennkringkastingstilbud til å omfatte nye tjenester, bør selskapet derfor kunne vise hvilke elementer i allmennkringkastingsoppdraget tjenesten er utviklet for å kunne oppfylle.

Som ledd i en beslutning om den nye allmennkringkastingstjenesten kan introduseres som en del av allmennkringkastingstilbudet, bør det også vurderes hvorvidt tilbudet inneholder et element av økt samfunnsverdi i forhold til eventuelle eksisterende kommersielle tilbud. En slik merverdi er nettopp begrunnelsen for at tjenesten kan lisensfinansieres. I mange tilfeller vil det kunne påvirke tjenestens utforming, og således ha en egenverdi, at tjenesten tilbys av en lisensfinansiert allmennkringkaster fremfor en kommersiell aktør. Det faktum at det finnes liknende kommersielle tilbud på markedet, trenger ikke nødvendigvis innebære at en tjeneste i NRKs regi ikke vil

kunne inneholde et element av økt samfunnsverdi. Det beror på en konkret vurdering hvorvidt NRKs planlagte tilbud vil gi en kvalitativ merverdi.

Ved vurderingen bør myndighetene også veie de positive elementene ved tjenesten opp mot tiltakets eventuelle konkurransebegrensende effekter. Det hjelper lite at NRK oppretter et kvalitativt godt og spennende tilbud dersom det samlede tilbudet til befolkningen forringes som følge av svekkede motiver for innovasjon og utvikling av nye tjenester i regi av private, kommersielle aktører.

Departementet legger videre til grunn at det er behov for nærmere regler for hvilken prosedyre som skal følge i forbindelse med NRKs innhenting av forhåndsgodkjenning for å innlemme nye tjenester i allmennkringkastingsoppdraget. Nærmere prosedyreregler vil bli fastsatt i forskrift. Endelig beslutning om forhåndsgodkjenning vil bli fattet av Kongen i statsråd.

6. VIDERESENDING I KRINGKASTINGSNETT

Rett til videresending er regulert i kringkastingsloven § 4-2. Bestemmelsens første ledd sier at samtidig og uendret videresending av lovlig kringkasting *i kabelnett* kan skje uten konsesjon. Bestemmelsen stammer fra en tid da man ikke så for seg at videresending ville kunne skje i noen andre typer nettverk enn kabelnett. Med etableringen av det digitale bakkenettet for fjernsyn er denne situasjonen endret. Departementet foreslår at bestemmelsen endres for å fremheve at videresending i ethvert kringkastingsnett, ikke bare i kabelnett, er unntatt konsesjonsplikt.

På samme bakgrunn foreslås bestemmelsen i § 4-2 tredje ledd om formidling av informasjon om drift av anlegg og om programtilbud endret til å også omfatte andre typer nettverk enn kabelnett.

Dette kan skje ved å fjerne referansen til kabelnett i lovens § 4-2 første og tredje ledd.

7. ENDRINGER SOM FØLGE AV ENDRINGER I ANDRE LOVER

En henvisning til eldre prosesslovgivning (rettergangsloven) i § 2-3 i kringkastingsloven må endres som følge av ikrafttredelsen av ny tvistelov, jf. Ot.prp.nr.51 (2004-2005) og Innst.O.nr.110 (2004-2005).

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget om å gi Medietilsynet økt uavhengighet vil samlet sett ikke medføre økt ressursbruk for det offentlige.

Innføring av et forbud for NRK om å ha reklame på tekst-tv-sidene vil redusere selskapets inntekter med om lag 5 mill. kroner årlig.

En ordning med kontroll av abonnentregistre for tilbydere av fjernsynsinnhold mot lisensregisteret vil kreve økte administrative ressurser for NRK knyttet til kontroll av registrene. En kobling av registrene vil effektivisere kontrollen med innbetaling av kringkastingsavgiften og bidra til økt innbetaling. Nettoeffekten for NRK må antas å ville bli positiv.

Forslaget om forhåndkontroll med NRKs nye medietjenester må antas å ville medføre økt ressursbruk hos Medietilsynet. Ordningen er imidlertid forutsatt å kun omfatte overordnede, prinsipielle saker. Den administrative merbelastningen for Medietilsynet må følgelig kunne antas å bli begrenset.

9. OPPSUMMERING – FORSLAG TIL LOVBESTEMMELSER

§ 2-1 sjette ledd oppheves

§ 2-3. Forhåndsvurdering av program

— Den som ikke har medvirket eller som ikke har programansvar kan ikke kreve å få se eller høre et program før sending.

— Første ledd begrenser ikke adgangen til å gi pålegg eller å beslutte og iverksette tvangstiltak etter *tvisteloven*.

Ny § 2-12. Begrensninger i omgjørings- og instruksjonsmyndighet, klageinstans

Klager over Medietilsynets enkeltvedtak etter loven eller regler fastsatt i medhold av loven behandles av en uavhengig klagenemnd, med de unntak som følger av tredje ledd.

Kongen fastsetter nærmere regler om klagenemndas sammensetning og oppgaver i forskrift. Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

Medietilsynets enkeltvedtak i saker vedrørende tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting, påklages til departementet.

Departementet kan ikke instruere Medietilsynet eller klagenemnda, eller omgjøre disses vedtak, i andre saker enn nevnt i tredje ledd. Departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling. Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynets eller klagenemndas vedtak i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning, jf. forvaltningsloven § 35.

Ny § 2-13. Allmennkringkastingsrapport

Medietilsynet skal utarbeide en årlig rapport om kringkasteres oppfyllelse av allmennkringkastingsforpliktelser. Medietilsynet kan ikke instrueres ved utarbeidelsen av slik allmennkringkastingsrapport.

§4-2. Rett til videresending

== Samtidig og uendret videresending av lovlig *kringkasting* kan skje uten særskilt konsesjon.

== Avtaler om videresending av kringkasting fra satellitt skal inneholde en klausul om at norske kabelnett kan slutte seg til avtalen på like vilkår.

== *Den som eier eller disponerer nett som kan formidle kringkasting*, kan formidle informasjon om driften av anlegget eller programtilbud.

Ny § 6-1 fjerde ledd

Kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet, omfattes av allmennkringkastingsoppdraget til Norsk rikskringkasting AS.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om krav til forhåndsgodkjenning før nye tjenester innlemmes i allmennkringkastingsoppdraget til Norsk rikskringkasting AS.

§ 6-4. Finansiering m.v.

== Virksomheten i Norsk rikskringkasting AS finansieres ved kringkastingsavgift, salgsinntekter m.v. Virksomheten kan ikke finansieres ved reklame i NRKs allmennkanaler eller tekstfjernsyn. Kringkastingsavgift fastsettes av Stortinget.

Ny § 8-5 Kontroll av kunderegister

Distributører av fjernsynssendinger ved kringkasting eller videresending plikter å gi Norsk rikskringkasting tilgang til kunderegister eller tilsvarende opplysninger om kundeforhold.

Opplysningene som kan kreves utlevert etter første ledd er begrenset til kundenes navn og adresse og kan kun benyttes til kontroll mot eksisterende register over betaling av kringkastingsavgift.

§ 10-4 første ledd skal lyde:

For å sikre at plikter etter bestemmelsene i kapittel 2, 3 og 4 og § 6-4, § 8-1 § 8-2 og § 8-5 eller forskrift eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av disse bestemmelsene blir oppfylt, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige for oppfyllelsen tvangsmulkt.