

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref
2003/4000

Vår ref
200400453-2/EAB

Dato
19.03.2004

Forslag til endring i kringkastingsloven - Høringsuttalelse

Nærings- og handelsdepartementet viser til Kultur- og kirke departementets høringsbrev av 27.01.2004 vedrørende forslag til endringer i kringkastingsloven. Det vises også til telefonsamtale av 08.03.2004 med avdelingsdirektør Øyvind Christensen, hvor vi fikk utsatt høringsfrist til 20.03.2004.

Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentarer til høringsnotatet og forslag til endringer i kringkastingsloven:

1. Forslag til reviderte sanksjonsregler

Kultur- og kirke departementet foreslår i høringsnotatet pkt. 2.4 bl.a. å utvide virkeområdet for overtredelsesgebyr i § 10-3 første ledd til å gjelde som sanksjon ved konstaterte brudd på også andre deler av kringkastingsregelverket. Tidligere gjaldt bestemmelsen kun reklame og sponning. Videre foreslås tvangsmulkt innført som ny sanksjonsform i forslag til ny § 10-4.

Nærings- og handelsdepartementet har forståelse for Kultur- og kirke departementets ønske om mer varierte sanksjonsmidler enn dagens system, og da sanksjonsmidler som sikrer at konsesjonærene i størst mulig grad etterlever regelverket og vedtak fattet i medhold av dette. Når det gjelder tvangsmulkt som nytt sanksjonsmiddel for brudd på innholdskrav, er vi imidlertid skeptisk til forslaget og mener de negative konsekvensene ved denne sanksjonsformen i altfor liten grad berøres i høringsnotatet.

Etter vår vurdering er tvangsmulkt et meget inngripende virkemiddel som man bør

være svært varsom med å innføre i kringkastingsloven med hensyn til innholdsovertredelser. På kringkastingsområdet vil et vedtak om å ilegge tvangsmulkt kunne bære preg av forhåndssensur - som kringkasterne på grunn av økonomiske konsekvenser tvinges til å rette seg etter – idet spørsmålet ikke er rettslig prøvd. Dette er etter vår mening uheldig.

I høringsnotatet brukes også konkurranseforholdet mellom ulike kringkastingsaktører som argument for å innføre tvangsmulkt. Vi mener imidlertid konkurransesituasjonen på området tilsier at man ikke innfører denne type sanksjonsmiddel, nettopp fordi den kan gripe inn i konkurranseforholdet mellom to aktører og således kan påføre uopprettelig skade.

Hvis Kultur- og kirkedepartementet likevel velger å fremme forslag om tvangsmulkt som sanksjonsmiddel, bør nærmere prosedyreregler for ileggelse og klage reguleres i loven, og ikke i forskrift som det legges opp til i forslaget. Etter vår mening bør det også innføres en hovedregel om oppsettende virkning ved klage, jf. ekomloven § 10-7 andre ledd.

2. Forbud mot salgsfremmende omtale/fremvisning av produkter og/eller tjenester i kringkastingsprogram

I høringsnotatet pkt. 3.3 foreslår Kultur- og kirkedepartementet en ny bestemmelse i kringkastingsloven § 3-3. I forslaget heter det bl.a. at kringkastingsprogram ikke skal "oppmuntre" til kjøp eller leie av produkter og tjenester.

Etter vår mening vil en vurdering av hvorvidt man i et kringkastingsprogram oppmuntrer til salg være vanskelig, spesielt i forhold til det grunnleggende prinsipp om redaksjonelt begrunnet innhold. Ifølge høringsnotatet tilsiktes det ingen realitetsendring i forhold til nåværende praksis i forhold til kringkastingsforskriften § 3-5 om presentasjon av produkter og tjenester. Vi foreslår derfor at ordlyden i § 3-3 får en mer presis utforming, slik at dette klarere kommer frem. Videre er det ønskelig at man i proposisjonen eksemplifiserer hva som menes med bestemmelsen, for eksempel i forhold til forbrukerjournalistikk.

Med tanke på det generelle virkeområdet det legges opp til i § 3-3, ber vi også Kultur- og kirkedepartementet vurdere hvorvidt det er behov for tilsvarende spesialregulering i § 3-4 tredje ledd, da vi antar at begrepet kringkastingsprogram også vil dekke sponsede program.

3. Forbud mot videresending av ulovlige og skadelige programmer

I pkt. 4.2. omtales ehandelsloven og direktivet om elektronisk handel (2000/31/EF). Det vises bl.a. til at direktivet Art. 12-15 inneholder ansvarsbestemmelser. Nærings- og handelsdepartementet vil med dette presisere at direktivet omhandler ansvarsfrihet for

visse mellommenn. Direktivet regulerer således ikke hvorvidt en tjenesteyter kan ilegges ansvar, da dette må vurderes ut fra annet regelverk. Ansvarsfrihetsbestemmelsene i direktivet er ved Ot. prp. nr. 4 (2003-2004) implementert i ehandelsloven §§ 16-18. Endringene trådte i kraft 1. mars 2004.

Slik vi forstår høringsnotatet pkt. 4.3, foreslås det å utvide virkeområdet for § 4-5, ved at begrepet videresending også skal omfatte satellittsendinger. Videre foreslås det å endre § 4-5 slik at den i tillegg til å hjemle forbud mot videresending også vil hjemle forbud mot salg, utleie eller markedsføring av innretninger eller tjenester som har til formål å gi tilgang til fjernsynskanaler som sender ulovlig eller skadelig innhold (ny § 4-5 andre ledd).

§ 4-5 første ledd

Når det gjelder forslaget om å utvide virkeområdet for § 4-5, stiller vi oss noe tvilende til at begrepet "videresending" også kan omfatte overføring av fjernsynssignaler som finner sted mellom kundens parabol og fjernsynsapparatet. Dette spesielt i forhold til at TV-direktivet etter vår tolkning definerer satellittsendinger som originær kringkasting, og ikke som "retransmission", jf. Art. 1(a) og Art. 2a nr.1. Vi er usikre på om forslaget er i samsvar med senderlandsprinsippet i direktivet, og ber Kultur- og kirkedepartementet se nærmere på hvorvidt Norge i forhold til sine internasjonale forpliktelser har anledning til å innføre slike regler.

Nærings- og handelsdepartementet er svært kritisk til endringen som foreslås i § 4-5 første ledd bokstav b. Det tas her sikte på å gjøre forbudshjemmelen mer i samsvar med den tilsvarende § 2-7 første ledd, som gjelder norske kringkastere. Endringen vil medføre at Statens medieforvaltning også kan forby videresending av "program med innhold som i alvorlig grad kan være skadelig for mindreåriges fysiske, psykiske og moralske utvikling". Det legges opp til en svært skjønnsmessig bestemmelse, som etter vår vurdering vil være svært vanskelig å praktisere, særlig fordi forslaget ikke relaterer seg til hvilket tidspunkt på døgnet sendingen skjer. Bestemmelsen vil uansett være meget problematisk i forhold til yttrings- og informasjonsfriheten, da den i ennå større grad enn gjeldende § 4-5 første ledd bokstav b vil være en ren sensurhjemmel for "uønsket" innhold. Vi foreslår derfor at § 4-5 første ledd bokstav b forblir uendret.

§ 4-5 andre ledd

Nærings- og handelsdepartementet er videre kritisk til forslag til § 4-5 andre ledd om hjemmel for å nedlegge forbud mot omsetning og markedsføring av innretninger som muliggjør mottak av programmer som strider mot norsk lov (eller skadelig innhold). Det er prinsipielt betenkelig at lovverket pålegger tekniske mellommenn et medvirkningsansvar som det her legges opp til. Som det fremgår av høringsnotatet ble også slike prinsipielle innvendinger påpekt av Konvergensutvalget (NOU 1999:26).

Det kan i denne sammenheng også vises til at ansvarsfriheten for videreformidlere av VOD-tjenester (Video on Demand) etter ehandelsloven er stor. Det kan da synes noe inkonsekvent at tekniske videreformidlere av tjenestene "near VOD" etter forslaget ilegges et utvidet ansvar, som også går lenger enn straffeloven. Kultur- og kirkedepartementet bør se nærmere på om det er ønskelig å ha et slikt skille mellom to så like tjenester eller om det isteden bør, så langt som mulig, arbeides for å oppnå en harmonisering mellom disse to tjenestene i forhold til medvirkeransvar.

I høringsnotatet heter det bl.a. at aksess- og kortselskapene "rår over innholdet" i sendingene, og at de derfor er nærmest til å iverksette tiltak for å stanse det. Nærings- og handelsdepartementet er ikke enig i dette. Vi kan vanskelig se at aksesselskap som ikke påvirker det redaksjonelle innholdet i programmene kan sies å råde over innholdet. Det er den originære kringkaster som har kontroll over og har det redaksjonelle ansvar for sendingene, og som således må stilles til ansvar for sine ytringer. For øvrig vises det til uttalelsen i Ot.prp. nr. 28 (1999-2000) om lov om endringer i straffeloven m.v. (som også omtales i høringsnotatet), hvor det heter at "den som bare stiller teknisk utstyr til disposisjon for elektronisk innførsel av skrift, lyd eller bilde etc. fra utenlandske kilder – som internettleverandører, aksessleverandører og kabelselskap – kan ikke anses som ansvarlige for den eventuelle innførsel av pornografi som den enkelte kunde foretar via det aktuelle distribusjonssystemet."

Det å pålegge aksesselskap eller forhandlere av kort et medansvar for innholdet i sendingene, er etter vårt syn også uheldig i et ytringsfrihetsperspektiv. Tekniske mellommenn har ikke de samme incentiver som den originære yrter til å forsvare de ideelle verdier ytringsfriheten er ment å beskytte. Et vedtak om å forby salg og markedsføring av innretninger som kan gi tilgang til uønsket innhold vil kunne føre til store praktiske og økonomiske konsekvenser for aktørene. Dette kan føre til at aksesselskapene, for å unngå denne risikoen, innskrenker informasjonsfriheten til publikum – også for fullt lovlig innhold.

Nærings- og handelsdepartementet ser Kultur- og kirkedepartementets dilemma i forhold til at regelverket i dag ikke er teknologinøytralt, med det resultat at man ikke kan stanse ulovlig og uønsket innhold i satellittsendinger. Imidlertid mener vi problemet med at regelverket ikke er teknologinøytralt bør løses ved at § 4-5 vurderes opphevet, noe som også var Konvergensutvalgets forslag.

Håndheving

Forslaget vil etter vårt syn også by på håndhevingsproblemer. Det kan for eksempel oppstå problemer i forhold til import av aksesskort. Det legges i forslaget § 4-5 andre ledd ikke opp til noe importforbud, noe som betyr at privatpersoner fritt kan kjøpe aksesskort fra utlandet. Dette vil skape konkurransevriddinger som kan få store konsekvenser for norske aktører. Problemet vil bli ytterligere forsterket med fremtidig

terminalkonvergens, der for eksempel aksesskoder overføres elektronisk til en integrert dekode i multimediamaskiner mv.

Det framgår av høringsnotatet at det legges opp til mest mulig målrettet forbud, med andre ord at forbudet i størst mulig grad skal ramme det ulovlige innholdet som formidles, og ikke hele kanalen. Vi stiller oss noe tvilende til hvordan dette skal gjennomføres i praksis, og frykter at forbud mot sendinger etter § 4-5 i stor grad også vil ramme fullt lovlige sendinger.

4. Valg av kringkastingssendinger

I høringsnotatet pkt. 4.6 foreslås det å oppheve gjeldende § 4-6 om klagerett og klageorgan, samtidig som det foreslås en ny § 4-4 tredje ledd vedrørende pålegg om nytt valg av hvilke kringkastingssendinger som skal videresendes i kabelnett. Vi har ingen merknader til forslaget, men ber likevel Kultur- og kirke departementet vurdere hvorvidt det skal utarbeides mer detaljerte forskriftsbestemmelser vedrørende prosedyrer for hvordan slike kanalvalg skal gjennomføres. Et hovedpoeng ved slike bestemmelser må være å gi forbrukerne reell innflytelse.

For øvrig har vi ingen merknader.

Med hilsen

Anne Katrine Kaels (e.f.)
avdelingsdirektør

Espen Arneberg Børset
rådgiver