

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Oslo, 2005-05-09

Deres ref: 2001/04589 ME/ME2 LaB:elt

Medieeierskapsloven – høring – utkast til forskrift om medieregioner

Vi viser til høringsbrev av 2005-02-08 og avgir med dette vår høringsuttalelse.

1. Generelt

Norsk Redaktørforening har i høringsuttalelse av 2004-02-23, til endringene i selve eierskapsloven, understreket at vi ikke ser behovet for reguleringer av de regionale og lokale markedene. Snarere mener vi at reguleringer på dette nivået kan bidra til å svekke snarere enn styrke det mangfoldet lovgiver ønsker å fremme.

Bakgrunnen for et slikt standpunkt er blant annet de dramatiske endringer i makro-vilkårene som norske medier opplever. Det handler blant annet om endringer i leser-, lytter- og seermarkedene, endringer i annonsørmarkedene og – ikke minst endringer i teknologi. Dette er forhold som knapt noen regulering kan forhindre eller motvirke, med mindre man tar i bruk virkemidler ingen så langt har lansert. Dette er en utvikling som verken forarbeidene til loven, eller det foreliggende forslaget til region-inndeling tar inn over seg. Vi minner i den forbindelse om professor Helge Rønnings avsluttende spådom i hans utredning til NOU 1995:3 – Mangfold i media (vedlegg VII):

”En ny konsumentutviklet medieteknologi vil være utviklet i løpet av den kommende tiårs periode, og den vil stille helt nye økonomiske og politiske utfordringer[...]Politikken vil alltid ligge etter økonomien og teknologien.”

Vi tror snarere det er slik at bærekraftige lokale og regionale medier er avhengige av stor grad av frihet til lokale og regionale tilpasninger, både hva samarbeid, synergier, interaksjon og ressursutnyttelse angår. Eiere med muligheter for sunn økonomisk drift vil i så måte i mange

sammenhenger være en nødvendighet. De makroøkonomiske endringer som nå påvirker mediemarkedene er så vidt sterke at en forskrift om inndeling av regioner med prosentuelle tak på eierskap innenfor ett medium ikke vil kunne berge noen tradisjonelle publikasjoner.

NR er altså i utgangspunktet motstandere av regionale eierbegrensninger, slik eierskapsloven legger opp til. Vi viser i den sammenheng også til de prinsipielle betenkeligheter som fra flere hold er reist mot en å innføre sterke begrensninger på mulighetene for endringer i eierstrukturen, særlig når dette brytes ned på regionalt/lokalt nivå.

Vi minner også om professor Eivind Smiths utredning til NOU 1995:3 (vedlegg VI), hvor det blant annet heter:

”Det vil neppe være aktuelt å trekke svært snevre grenser for adgangen til å konsentrere eierinteresser m.v. i vår medie verden på få hender. Hovedformålet med lovgivningen vil måtte være å bevare et rimelig nivå av pluralisme i dagspressen. Dette formålet kan vanskelig gi grunnlag for å definere grenser for videre konsentrasjon så lavt at det praktisk og kommersielt blir vanskelig eller umulig for eksempel å drive dagsaviser av betydelig omfang sett i forhold til det samlede norske medie bilde.”

Og nettopp ”det samlede norske medie bilde” er som nevnt i dramatisk endring, ikke i form av økende eierkonsentrasjon, men i form av markedsendringer som gjør fremtiden for de tradisjonelle medier – og da særlig aviser – høyst usikker.

Vi viser også til Stortingets behandling av endringene eierskapsloven, (Inst O nr 13 2004-2005, hvor flertallet

”...mener spørsmålet om inndelingen i regioner krever nærmere vurderinger av hvordan mediemarkedene fungerer i de ulike deler av landet, dessuten at det fremtidige regelverket bør være fleksibelt i forhold til fremtidige endringer i medielandskapet.

Det heter videre at flertallet

”...mener at det skal legges til grunn at regionene må være vesentlig større enn dagens fylker. Definisjonen av regionene må videre ta hensyn til dens økonomiske bærekraft for diemangfold og ikke virke konkurransevridende regionene imellom eller mellom regionale og nasjonale medier.”

Med dette som utgangspunkt vil NR stille spørsmål ved hvorvidt det foreliggende forslaget er i tråd med Stortingets føringer. Vi mener samtidig det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt departementet har oppfylt utredningsplikten, både i forhold til Stortingets intensjoner og i forhold til den generelle utredningsplikten slik den er beskrevet i forvaltningslovens § 37 (”så godt som mulig”). Vi mener også det er grunn til å få nærmere utredet forskriftsutkastets forhold til Grunnlovens § 100 om sensur (begrensningen i ”andre forebyggende Forholdsregler”) og EMK art 10 (om at inngrep må være ”nødvendige i et demokratisk samfunn”). Vi viser i den forbindelse til *vedlagte notat fra professor Eivind Smith*, og ber departementet med det som utgangspunkt sørge for de utredninger som er nødvendige.

2. Størrelsen på regionene

Det følger, som en naturlig konsekvens av resonnetet ovenfor, at NR mener de kommende regionene bør være relativt store. Regjeringens forslag vil etter vår mening legge for snevre rammer for de eierbegrensninger som følger av loven. I så måte mener vi forslaget til forskrift utfordrer nettopp de momenter Eivind Smith påpeker. I seks av ti regioner (Nord-Norge, Trøndelag, Nordvestlandet, Vestviken, Østviken og Stor-Oslo) har største eiergruppering allerede over 50 prosent andel, og dermed svært begrensede muligheter for ekspansjon på de kriterier eierskapsloven fastsetter. Dette vil i flere tenkte tilfeller kunne virke uheldig og unødig begrensende på mulighetene for endringer på eiersiden som ikke vil styrke, men snarere svekke ønsket om mangfold og opprettholdelse av tradisjonelle aviser, fordi det ikke lar seg gjøre å etablere økonomisk sunne og fornuftige eierforhold.

3. Kriteriene for regioninndelingen

Allerede i utgangspunktet for inndelingen av regionene foretar departementet etter vårt syn en tilsnikelse med hensyn til hvilke kriterier som skal legges til grunn for inndelingen. Departementet skriver at ”utgangspunktet er et utvidet regionavisbegrep, hvor også større lokalaviser med spredning over større områder (minst fem kommuner) bidrar til å definere regioner. Til det er å si at i den norske avistopografien er det relativt mange aviser som forholder seg til fem kommuner eller flere, uten at det av den grunn er naturlig å definere dem som ”regionaviser”.

Både dette, og det faktum at forslaget bygger på ”de regionale strukturene i det eksisterende dagspressemarkedet”, viser at departementet ikke har maktet, og knapt nok forsøkt å se på hvilke reelle trusler det tradisjonelle norske avismarkedet står overfor. Når departementet legger ganske strenge og tradisjonelle kriterier til grunn for hvilke publikasjoner som skal regnes inn i opplagstallene, er det nok et eksempel på at man vegrer seg mot å ta inn over seg de reelle trusler papiravisene står overfor. Det vil altså, innenfor de respektive regioner, være mulig å etablere en rekke publikasjoner som i sum vil kunne ta betydelige markedsandeler, både på leser- og annonsørsiden, uten at disse blir tatt med i det grunnlaget som eierandeler skal beregnes ut fra. I likhet med eierskapsloven forholder utkastet til forskrift seg til en forutsetning om ”nå-situasjonen” som noe som kan videreføres, og at tradisjonelle oppkjøp av lokal- og regionaviser eventuelt vil være det som kan prege graden av lokalt og regionalt medie- og meningsmangfold. Det er, med all respekt, å betrakte som gårdsdagens tilnærming til problemene.

Vi mener videre det gir et skjevt bilde når man i utkastet velger ikke å ta hensyn til de landsdekkende avisens markedsandeler i de respektive regioner. Et slikt utgangspunkt får konsekvenser både for Orkla Media, A-pressen, Adresseavisen, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen, men i mindre grad for Schibsted. De riksdekkende avisene har betydelige markedsandeler i regionene, og er i mange områder ”nr 2-”avis. De blir dermed også oppfattet som en reell konkurrent i forhold til regionale og lokale aviser, ikke minst når det gjelder folks tidsbruk på ulike medier. Dersom man overser denne dimensjonen, blir premissene i forskriften, slik vi ser det, i uoverensstemmelse med de reelle markedsandelene. I realiteten legger dermed forskriften opp til et betydelig strengere regime enn hva som var lovgivers intensjon.

4. NRs anbefalinger

Sett i lys av ovennevnte mener NR subsidiært at antallet regioner bør reduseres fra ti til fire eller fem. En inndeling i fire regioner vil kunne se slik ut:

1. Region Nord: Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag
2. Region Vest: Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland
3. Region Sør: Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud
4. Region Øst: Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark, Oppland

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

Arne Jensen
ass. generalsekretær

Professor, dr.juris

Eivind Smith

Universitetet i Oslo

Kontoradresse:
Institutt for offentlig rett

Postboks 6706 St. Olavs plass
N - 0130 Oslo, **6.5.2005**
Tlf.: 22.85.94.18, Fax: 22.85.94.20
E-mail: Eivind.Smith@jus.uio.no

Mediebedriftenes Landsforening
ved Bjørn Wisted

Norsk Redaktørforening
ved Arne Jensen

KONSTITUSJONELLE SPØRSMÅL VEDRØRENDE REGULERING AV EIERKONSENTRASJON I PRESSEN PÅ REGIONALT NIVÅ

På oppdrag fra det offentlige utvalget som la frem forslag til den nåværende lov om medieeierskap, utarbeidet jeg i sin tid en betenkning om konstitusjonelle sider av den påtenkte lovgivningen, se NOU 1995:3 Mangfold i media (vedlegg VI) samt E. Smith: Stat og rett (Oslo, 2002: Universitetsforlaget) s. 341 flg.

Betenkningen gir en del av bakgrunnen for de to oppdragsgivernes anmodning til meg om å gi en foreløpig vurdering av de konstitusjonelle sider av det utkast til forskrift etter lovbestemmelsen om regionale eierbegrensninger (§ 11) som nå er ute på høring. – For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at nærværende tekst er utarbeidet på relativt kort varsel og må leses med tilsvarende forbehold.

Lovendringen

En første observasjon vedrørende selve lovendringen (§ 11 trer i stedet for den tidligere bestemmelsen om opplysningsplikt) gjelder selve inngrepsteknikken: I den nevnte utredningen la jeg stor vekt på å få frem at den typen av inngrep i ytringsfriheten som loven representerer, er lettere å godta jo klarere grensene for eierkonsentrasjon er definert i generell, rettslig bindende form. Selv om den kompetansen til å gripe inn mot erverv som er lagt til forvaltningen i tilfelle den fastsatte grensen blir overskredet, fortsatt er skjønnsmessig ("kan", jfr. § 9), er det

altså som utgangspunkt grunn til å ønske velkommen den teknikk som er brukt i den nye § 11 (angivelse av en fast prosentsats som minstekrav for å gjøre inngrep m.v.).

Den "normale" grensen (60 prosent) som er valgt, kan heller ikke i seg selv sies å representere noe urimelig inngrep. Av loven § 9 følger dessuten at inngrep – på samme måte som når det gjelder konsentrasjon på nasjonalt nivå – bare kan foretas mot erverv, ikke mot konsentrasjon som skjer ved at en avis m.v. øker sin posisjon i markedet gjennom sin løpende virksomhet (ved å få relativt flere lesere m.v.). Heller ikke på dette punkt skulle det altså være grunn til særlig uro.

På den annen side er det åpenbart slik at kompetansen til å gi forskrift om hva som skal regnes som en "medieregion", åpner store muligheter for vilkårlighet. Dette skyldes blant annet den (iallfall) teoretiske mulighet for å trekke grensene i lys av etablert kunnskap om avismarkedet og under hensyn til "hvem" man ønsker å ramme, som ligger i en slik ordning (jfr. de tilsvarende diskusjoner om lovgivning om endringer i valgkretsinnndelingen i mange land). I kanskje enda høyere grad byr avgrensningen av begrepet "region- og lokalaviser", som benyttes i loven § 11, på tilsvarende muligheter.

Til dette kommer at loven § 11 – i påfallende motsetning til § 10 om nasjonale eierskapsbegrensninger – begrenser seg til å gjelde trykte medier ("region- og lokalaviser"), ikke radio og fjernsyn. I det ytringsfrihetsperspektiv som jeg her anlegger, er det vanskelig å se overbevisende grunner til slik ensidighet på det regionale området. Dette gjelder både i lys av det grunnleggende hensynet til likhet som gjør seg gjeldende på området for ytringsfrihet og fordi markedet for massemedia blir stadig mer integrert.

I denne sammenheng er det også verdt å nevne at et viktig argument for den nye ytringsfrihetsbestemmelsen i grunnloven § 100 (som ble vedtatt av et enstemmig storting 30. september 2004) nettopp var ønsket om slik medienøytral regulering som den teknologiske utviklingen siden 1814 (!) hadde skapt et stadig sterkere behov for.

Forholdet til grunnlovsvernet for ytringsfrihet

På denne bakgrunn blir det viktig å spørre om forholdet til de konstitusjonelle reglene om ytringsfrihet m.v. har vært tilstrekkelig utredet før den nye § 11 ble vedtatt og forskriftsutkastet sendt på høring. Jeg presiserer for ordens skyld at ikke bare Kongen (departementet) som forskriftsmyndighet, men også loven selv er bundet av de grensene for den politiske handlefrihet som følger av grunnloven § 100.

Så langt jeg i denne omgang har kunnet se, bærer verken forarbeidene til den nye lovbestemmelsen eller høringsnotatet til forskriften om eierkonsentrasjon på regionalt nivå, bud om at de aktuelle reglenes forhold til de konstitusjonelle grenser som de må holde seg innenfor, har vært gjenstand for særlig inngående oppmerksomhet. Dersom dette er riktig, er det klart utilfredsstillende allerede sett i forhold til den "formelle ytringsfriheten" (sensurforbudet) etter 1. pkt. i den eldre grunnloven § 100, som formodentlig gjaldt da arbeidet med reguleringer av det regionale nivået ble innledet.

Klart uforsvarlig blir fravær av slik utredning sett i lys av at den nåværende § 11 i medieeierskapsloven ble vedtatt sent på høsten i 2004, d.v.s. kort tid etter at den nye grunnloven § 100 ble vedtatt. Det er hevet over tvil at grunnlovsvernet vil bli mindre effektivt enn meningen er, dersom ikke organer som forbereder lov- og forskriftsvedtak, på *forhånd* utreder relevante innvendinger mot påtenkte tiltak på en slik måte at grunnlovsstrid blir unngått. Etterfølgende kontroll er ikke mer enn den nest beste løsning.

Nærmere om spørsmål som krever utredning

Det er særlig to sider av den nye grunnlovsbestemmelsen som påkaller vår oppmerksomhet i denne sammenheng. Jeg nevner først bestemmelsen i siste ledd, som slår fast at "Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale". Dersom det før var tvil om at det som utgangspunkt var adgang til å motvirke konsentrasjon i media ved hjelp av den typen av eierskapsbegrensninger m.v. som er valgt i loven av 1997, er grunnlaget for slik tvil nå falt bort.

Men det er samtidig på det rene at statens myndigheter ikke kan benytte et hvilket som helst virkemiddel for å "lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale". De tiltak som settes i verk, må holde seg innenfor de grenser som følger av de rettslig virksomme bestemmelsene i paragrafens tidligere ledd.

Sett i lys av den tidligere diskusjon om eierskapsbegrensninger nøyer jeg meg i denne omgang med å se på forholdet til den "formelle ytringsfrihet" (se ovenfor). I kategorisk form bestemmer den nåværende § 100 at "Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, ..." Bestemmelsen bygger på sensurforbudet etter den gamle § 100, men representerer både en *generalisering* og en *innskjerping* i forhold til det tidligere forbudet mot "sensur" av trykt skrift.

Generaliseringen ligger i at forbudet nå er gjort medienøytralt. Ved første blick reiser ikke dette andre og nye problemer i forhold til de som allerede gjorde seg gjeldende i forhold til den gamle § 100 (som gjaldt trykt skrift – på samme måte som loven § 11 om eierkonsentrasjon på regionalt nivå). Men det faktum at den nye bestemmelsen – i samsvar med intensjonen – har fått en medienøytral utforming, har likevel krav på interesse i relasjon til kravet om medielikhet, se også nedenfor.

Innskjerpingen ligger i at " andre forebyggende Forholdsregler" er tatt uttrykkelig med ved siden av det nå klart uttrykte forbudet mot "forhåndssensur" uavhengig av medium. Selv om det også tidligere var vanlig å anta at bestemmelsen på dette punkt måtte tolkes utvidende (evt. analogisk), følger utvidelsen nå av den nye bestemmelsen selv og er altså hevet over tvil. Dermed kan det legges til grunn at den typen inngrep i den formelle ytringsfrihet som ligger i forbudet mot eierkonsentrasjon, som utgangspunkt står i strid med grunnloven § 100 fjerde ledd.

For at inngrep likevel skal kunne aksepteres, må det stilles tilsvarende strenge krav til inngrepenes formål, utforming og bruk i praksis. I denne sammenheng må det bl.a. forklares nærmere hva som gjør det nødvendig eller berettiget å gripe inn bare mot pressen, uten at mediemarkedet blir sett i sammenheng, slik som ved eierreguleringen på nasjonalt nivå; her er det ikke minst kravet om likhet mellom ulike medier som gjør seg gjeldende. Og det må forklares hvorfor den foreslåtte

avgrensning av regioner og av hvilke aviser som skal være omfattet (region- og lokalaviser), ikke åpner for vilkårlige inngrep i strid med forbudet mot "Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler"; her er det ikke minst kravet om generell regulering og om en høy grad av vern mot politisk motiverte inngrep som kommer inn.

Konklusjon

Det er vanskelig å forstå at disse spørsmål ikke synes å være reist i sin fulle bredde under arbeidet med den nye loven (og med forskriftsutkastet). Det blir tilsvarende lett å advare mot at forskriftene til § 11 blir vedtatt og satt i verk før de nødvendige utredninger er foretatt og reglenes innhold eventuelt justert i lys av de overgripende krav som grunnlovsvernet for ytringsfrihet må antas å stille.

Ved siden av forholdet til grunnloven § 100 må en forsvarlig forberedelse av den aktuelle forskriften også se på forholdet til ytrings- og informasjonsfriheten etter art. 10 i den europeiske menneskerettskonvensjon (derunder lovskravet samt hva som er "nødvendig i et demokratisk samfunn"). Men denne siden av saken må jeg her la ligge.

I forhold til forskriften (men ikke loven) vil kravet om forsvarlig utredning formelt kunne forankres i forvaltningens plikt til å "påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedta treffes", jfr. forvaltningsloven § 37 første ledd. Dette kravet må ses i lys av forvaltningens selvfølgelige plikt til å sørge for at de vedtak som den ønsker å treffe, ligger innenfor de rettslige grenser for den kompetanse som den er utstyrt med. Dette kravet blir særlig sterkt på et så sensitivt område som vernet for ytringsfrihet.

Med hilsen

Eivind Smith (sign.)