

mediefakta 1/2006

informasjon fra www.medienorge.uib.no



medienorge

Medieregulering – hvem, hva, hvor?

De færreste av oss har et klart bilde av hvilke lover og regler som regulerer mediene i Norge. Hvilke lover gjelder? Hva inneholder de og hvem passer på at de blir fulgt?

I dette nyhetsbrevet presenterer vi de mest sentrale lovene og prøver å gi noen hovedtrekk av hva de regulerer. Vi ser også på hvem som har tilsyn med at lovene blir fulgt og hvilke sanksjonsmuligheter de har. I tillegg finner du omtale av medienes egne selvpålagte regler for god presseskikk.

Det er viktig å understreke at lovene ledsages av *forskrifter* som gir mer detaljerte og konkrete retningslinjer for hvordan de skal forstås og håndheves, enn det selve lovteksten gjør.

Grunnloven

Grunnloven fra 1814 står over alle andre norske lover. Det betyr at andre lover må vike hvis de er i konflikt med Grunnloven. § 100, *Ytringsfrihet bør finde sted*, er den viktigste i mediesammenheng – både fordi den sier noe om hvilken rolle mediene skal ha i samfunnet og fordi den legger rammer for annen regulering på mediefeltet.

Ytringsfrihet innebærer at alle kan si – og trykke – det de mener, uten å bli straffet for det. Loven pålegger myndighetene å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. I praksis har dette vært tolket som et krav om å sørge for mangfold i mediene. Ytringsfrihetsparagrafen har flere ganger blitt modernisert og presisert – bl.a. ble et forbud mot forhåndssensur tatt inn i 2004. Dette fikk konsekvenser for *Lov om film og videogram*, og ordningen med forhåndskontroll av kinofilm måtte legges om.

Kringkastingsloven

Kringkastingsloven ble vedtatt i 1933, ti år etter at Norge fikk sine første radiosendinger. Loven omfatter *”utsending av tale, musikk, bilder og lignende med radiobølger eller over tråd”*. Med andre ord: TV og radio overført via satellitt, bakkenett, kabel eller bredbånd. Signalene må kunne mottas av alle potensielle seere eller lyttere *direkte og samtidig*, dermed faller tjenester som video-on-demand og nedlasting på Internett eller mobiltelefon utenfor loven.

Kringkastingsloven gjelder kringkasterne som har hovedvirksomheten i Norge. På grunn av EØS-avtalen må likevel norske myndigheter ta hensyn til EUs felles TV-direktiv i sin lovgiving. Den norske loven har derfor flere likhetsstrekk med lover i andre europeiske land.

Innhold

Kringkastingsloven inneholder generelle bestemmelser som regulerer innholdet i kringkastingen. Blant disse er regler om påbud om europeisk-kvotering i riksdekkende fjernsyn og forbud mot fjernsynsprogram som *”i alvorlig grad”* kan skade barn og unges utvikling. Program som inneholder scener som kan være skadelige for barn og unge skal sendes etter kl 21.00.

Reklame

Reklameinnslag skal hovedsaklig sendes i blokker mellom programmene, og skal tydelig skilles fra selve programmet. Skjult reklame er forbudt.

Det kan ikke sendes reklame i tilknytning til barneprogram eller rettet særlig mot barn. Reklame for livssyn eller politiske budskap er heller ikke tillatt. Den øvre grensen for reklameandelen er 12 minutter per time og totalt 15 % av daglig sendetid.

Sponsing

Ved sponsing må programmet ikke oppmuntre til kjøp av sponsors produkter. Sponsorplakater kan vises ved begynnelsen og slutten av programmet, og skal være nøytrale. Det gjelder egne og strengere regler for NRK enn for de kommersielle kanalene. Bl.a. kan NRK bare vise ikke-bevegelige sponsorplakater, og bare sponses i forbindelse med undervisningsprogram og sendinger fra idrettsarrangement og viktige nasjonale begivenheter.

Konsesjon

Loven sier også at en må ha konsesjon både for å kringkaste innhold (*innholdskonsesjon*) og for å distribuere kringkastingssignaler (*anleggskonsesjon*).

Anleggskonsesjon må en ha for å etablere og drive trådløse, bakkebaserte senderanlegg for kringkasting (bakkenett). Bakgrunnen er kulturpolitisk. Konsesjonskrav gjør det mulig å stille krav til hvor omfattende nettet skal være og at det gis plass til allmennkringkasterkanalene.

Drift av kabelnett eller satellittanlegg krever ikke konsesjon, men kabelnetteiere er forpliktet til å videreformidle NRK, TV 2 og lokal-TV.

oversikt over hvem som har redaksjonelt ansvar for sendingene.

I tillegg må alle ha frekvenstillatelse. Post- og teletilsynet gir frekvenstillatelser etter *Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)*. Myndighetene prøver å samordne disse prosessene slik at konsesjon og frekvenser deles ut under ett.

Med et nytt digitalt bakkenett for TV er det et åpent spørsmål om det fortsatt kan kreves innholdskonsesjon for å sende fjernsyn, siden det nye nettet gir plass til langt flere kanaler enn det gamle, analoge nettet.

Konsesjonsvilkår

I tillegg til de generelle innholdsbestemmelsene i kringkastingsloven er både TV 2, P4 og Kanal 24 pålagt særlige konsesjonsvilkår ”i bytte” mot sendetillatelser i bakkenettet. Vilkårene går først og fremst ut på å gi kanalene forpliktelser som *allmennkringkasterne*. De skal gi norske TV-seere og radiolyttere et *”enkelt tilgjengelig, bredt og kvalitativt høyverdig tilbud som ivaretar hensynet til alle grupper i det norske samfunnet”*. Mer konkret betyr dette at de skal ha både nyhets- og aktualitetsprogram, barneprogram, kulturprogram og sendinger for minoritetsgrupper. Det stilles i tillegg krav til dekningsgrad og plassering av hovedkontor.

Selskapene må også betale for konsesjonen gjennom en engangsvgift. TV 2 må i tillegg betale andeler av de årlige reklameinntektene sine.

Kanalene evalueres årlig for å se om de oppfyller vilkårene for konsesjon. Allmennkringkastingsrådet hadde denne oppgaven fra 1996 og fram til Medietilsynet overtok i 2004, men hadde ingen sanksjonsmyndighet.

I dag kan Medietilsynet gi advarsel, overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt dersom kanalene bryter betingelsene. NRKs programtilbud gjennomgås også, selv om de ikke har konsesjonskrav.

NRKs vedtekter

Kringkastingsloven har et eget kapittel om NRK, der det gis retningslinjer for organisasjonsform, formål og finansiering. Selve allmennkringkastingsoppdraget defineres i egne vedtekter fastsatt av kulturministeren, som også er NRKs generalforsamling. Vedtektene stiller mange av de samme kravene som de kommersielle kanalenes kon-

LOVERK	AVIS	RADIO	TV	FILM/VIDEO
Grunnloven	X	X	X	X
Kringkastingsloven		X	X	
Lov om film og videogram				X
Eierskapsloven	X	X	X	
Straffeloven	X	X	X	X

Figuren viser hvilke lover som gjelder ulike medier.

Innholdskonsesjon vil si at kringkasterne må ha tillatelse til å sende i bakkenettet. Bakgrunnen er knapphet på frekvenser. Kultur- og kirkedepartementet gir konsesjon for riksdekkende kringkasting, mens Medietilsynet gir konsesjon for lokalkringkasting og annen kringkasting (bl.a. DAB). NRK trenger ikke konsesjon fordi loven gir dem rett til å drive kringkasting.

Tidligere måtte en ha konsesjon for kringkasting i kabelnett eller via satellitt, men dette ble avvirket i 2004. En registreringsplikt gjør det mulig å ha

sesjonsbetingelser. Et omdiskutert punkt er at NRK gis rett til å drive kommersiell virksomhet utenom kjernevirksomhetene radio og tv. Det betyr blant annet at NRK kan ha reklame på tekst-TV og Internett.

Nytt TV-direktiv - mer reklame og produktplassering?

I 2005 ble det foreslått endringer i EUs TV-direktiv. Det åpnes bl.a. for produktplassering i TV-programmer og kringkasterne gis større frihet til å plassere reklameavbrudd der de ønsker. Flere av de norske TV-kanalene er positive til forslaget, men myndighetene er sammen med de andre EØS/EFTA-landene ikke overbevist om at seerne vil tjene på endringene.

Ny stortingsmelding

På bakgrunn av endringene som skjer innen kringkasting, både når det gjelder teknologi og internasjonal regulering, skal Kultur- og kirkedepartementet legge fram en ny stortingsmelding om allmennkringkasting våren 2007.

Lov om film og videogram

Lov om film og videogram ble vedtatt første gang i 1913 under navnet "Lov om offentlig forevisning av kinematografbilleder". Loven omfatter alle filmer og videogrammer som vises i næring. Filmer vist i filmklubber etc faller utenfor. Alle som ønsker å drive kino eller omsetning av video må ha konsesjon fra kommunen.

Filmsensuren opphevet etter 90 år

Loven krever at alle filmer som vises i næring skal forhåndsgodkjennes av myndighetene, derfor ble Statens filmkontroll etablert samtidig med loven. Filmkontrollen skiftet senere navn til Statens Filmtilsyn og ble fra 2005 en del av Medietilsynet.

Stortingets endring av § 100 i Grunnloven i 2004 gjorde filmlovens krav om forhåndsgodkjenning problematisk, og Medietilsynet endret derfor praksis. Den nye paragrafen forbyr forhåndssensur, med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. All film kan nå i prinsippet vises på kino uten forhåndskontroll, men da må filmen ha 18-årsgrense, og distributør og kino står ansvarlig for at filmen ikke strider mot straffelovens bestemmelser om voldsskildringer og pornografi. Prinsippet om beskyttelse av barn og unge gjør likevel at filmer myntet på et publikum under 18 år skal forhåndsvurderes av Medietilsynet, slik at de kan sette aldersgrense og uttale seg om hvilke aldersgrupper filmen passer for.

Kultur- og kirkedepartementet fremmet i mai 2006 forslag om endring av Lov om film og videogram for å bringe den i samsvar med Grunnloven og gjeldende praksis.

På videofronten har det aldri vært praktisert full forhåndskontroll. Medietilsynet registrerer alle videogrammer som skal omsettes i næring og utfører kontroll i form av stikkprøver. Distributøren har ansvaret for at videogrammet ikke er i strid med straffeloven. I tvilstilfeller kan Medietilsynet foreta en forhåndsvurdering.

Liberalisering av grensene for "støtende innhold"

Straffelovens § 204 setter forbud mot å utgi eller selge filmer med "kjønnslige skildringer som virker støtende". I praksis har det betydd at omsetning av pornografisk film har vært forbudt i Norge. I desember 2005 opphevet imidlertid Høyesterett pornosladden i blader - et vedtak som også flyttet grensene for hva som regnes som "støtende" innhold på film. Filmer "som viser alminnelig seksuell aktivitet mellom samtykkende voksne mennesker" kan nå registreres og omsettes lovlig.

I forslaget til endring av Lov om film og videogram ønsker Kultur- og kirkedepartementet å forby pornografiske filmer på kino.

Medieeierskapsloven

Lov om eierskap i medier trådte i kraft 1. januar 1999, og omfatter dagspresse, fjernsyn og radio. Loven har et demokratisk siktemål: Å legge til rette for et mangfoldig medietilbud og hindre at en enkelt aktør får for stor makt.

Nasjonalt eierskap

Grensene for nasjonalt eierskap har gjennomgått flere endringer på få år - fra 33 % ved innføringen av loven, til 40 % i 2005 og tilbake til 33 % fra juni 2006. I dag går de nasjonale grensene for eierskap ved en andel på:

- 1/3 eller mer av samlet dagsopplag for dagspressen
- 1/3 eller mer av samlede seertall for fjernsyn
- 1/3 eller mer av samlede lyttertall for radio

Begrensningene skal hindre at en aktør får en for sterk stilling innenfor ett og samme marked, og bidrar til å opprettholde minst tre store aktører i det norske mediemarkedet.

Multimedie- og krysseierskap

Loven begrenser også eierskap i flere medier. Et selskap med store eierinteresser i for eksempel avisektoren, får

bergrensete muligheter for eierskap i radio- og TV-markedet.

Loven regulerer også *krysseierskap*, som betyr at store selskaper i samme marked ikke kan ha større eierandeler i hverandre.

Regionalt eierskap

På regionalt plan gir loven større spillerom. Her reguleres bare avismarkedet, og ett medieselskap kan ha kontroll med opp til 60 % av det samlede dagsopplaget av distrikts- og lokalaviser i regionen. Per i dag består Norge av 10 medieregioner, fastsatt av Kongen.

Tilsyn og sanksjoner

Eierskapstilsynet, som fra 2005 er en del av Medietilsynet, ble opprettet samtidig med loven i 1999. Tilsynet overvåker bransjen og kan hindre kjøp eller pålegge selskapene å selge eierandeler. Selskaper som har planer om oppkjøp kan be om å få klarert kjøpet på forhånd.

Et av formålene med etableringen av Eierskapstilsynet var å skape åpenhet, oppmerksomhet og kunnskap om eierforholdene i norske medier. Medieregisteret (www.medieregisteret.no) ble opprettet som et ledd i dette arbeidet. Registeret oppdateres jevnlig og baseres på rapporter fra medieselskapene selv.

Andre lover og reguleringstiltak

Prinsippet om ytringsfrihet har begrensninger når det gjelder personvern. Disse er nedfelt i straffeloven og gir bl.a. forbud mot å publisere:

- usanne opplysninger som kan skade personers omdømme
- opplysninger om personers privatliv uten samtykke eller aktverdig grunn
- diskriminerende ytringer og oppfordring til diskriminerende handlinger
- personbilder uten samtykke, unntatt dersom bildet har offentlig interesse, dersom personen som er avbildet er mindre viktig enn hovedinnholdet i bildet eller dersom bildet viser folkeforsamlinger.

I tillegg setter *domstolloven* forbud mot å fotografere mistenkte, siktede og tiltalte i rettsapparatet i straffesaker.

Blasfemiparagrafen (§ 142 i straffeloven) setter forbud mot å håne eller krenke noens religion offentlig, og ble tatt i bruk for å forby filmen *Life of Bryan* i 1979. Paragrafen har nå vært sovende i mange år, og ble foreslått fjernet i 2004. Forslaget ble nedstemt, men fikk ny aktualitet i forbindelse med de såkalte Muhammedtegningene våren 2006.

I tillegg inneholder straffeloven bestemmelser om voldsskildringer (§ 382) og pornografi (§ 204).

Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten

Det finnes ingen egen presselov i Norge. Forutsetningen er at pressen regulerer seg selv gjennom Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. *Pressens faglige utvalg* (Pfu) ble opprettet av Norsk Presseforbund for å "overvåke og fremme den etiske standard i norsk presse" og behandler klager på pressens atferd – også i radio og TV.

Vær Varsom-plakaten ble vedtatt av Norsk Presseforbund i 1936 og er siden revidert flere ganger. I korte trekk sier den at pressen skal ivareta oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk og la ulike syn komme til uttrykk. Pressen skal opp-

tre fritt og uavhengig og det manes til hensynsfull framferd, særlig når saken omhandler svake eller utsatte grupper og personer. Plakaten inneholder også spesielle retningslinjer for nettaviser.

I Redaktørplakaten slås det fast at redaktøren har ansvaret for mediets innhold og skal arbeide for en saklig og fri informasjons- og opinionsformidling – uavhengig av eiere og styre. Redaktørplakaten er utarbeidet av Norsk Redaktørforening og Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

I tillegg skal *Tekstreklameplakaten* beskytte skillet mellom redaksjonelt stoff og reklame og sponning.

Nye medier

Lydopptak og levende bilder (videoklipp) som lastes ned på Internett reguleres verken av

kringkastingsloven eller av Lov om film og videogram, bare av straffeloven og Grunnloven. Avisenes netttilgaver reguleres av Vær Varsom-plakaten, men mange velger å ikke forhåndsredigere digitale diskusjonsfora. De plikter likevel å fjerne innlegg som bryter med god presseskikk.

EUs nye TV-direktiv er et forsøk på å gi en samordnet minimumsregulering av alle audiovisuelle medietjenester, uavhengig av plattform. Selv om direktivet vil liberalisere regulering av audiovisuelt innhold, åpner det fortsatt for å opprettholde mer spesifikke, nasjonale regler for *lineære tjenester* (kringkasting), enn for *ikke-lineære* (f.eks. video-on-demand).

Kilder:

Lover og forskrifter

Grunnloven
Lov om kringkasting
Forskrift om kringkasting
Lov om film og videogram
Forskrift om film og videogram
Lov om eierskap i medier
<http://www.lovdatab.no>

Straffeloven om personvern
<http://www.nored.no/mainDesign.asp?aid=14756&gid=6782>

Vær varsom-plakaten og Redaktørplakaten
<http://www.presse.no>

Konsesjonsvilkår

TV 2
<http://pub.tv2.no/TV2/omtv2/tv2/article45636.ece>

P4
http://www.p4.no/mmo/vedlegg/15022005095747_P4Konsesjon.pdf

Kanal 24
http://odin.dep.no/filarkiv/190166/Konsesjonsvilkaar_Kanal4AS_versjon_okt2003.pdf

NRKs vedtekter
http://www6.nrk.no/informasjon/2005/NO/omnrk_vedtekter.htm

Andre kilder

Europa-kommisjonens forslag til revisjon av TV-direktivet
<http://odin.dep.no/kkd/norsk/samarbeid/europeisk/043061-990107/dok-bn.html>

Kultur- og kirke departementet:
Pressemelding 05.05.06
"Endringer i film- og videogramloven"
www.odin.dep.no/kkd

Medietilsynet:
"04.10.2004 Pressemelding: filmsensuren for voksne er opphevet!"
"Retningslinjer for behandling av

saker etter lov om eierskap i medier"
"Rundskriv om endringer i kringkastingsloven"
"Endrede nasjonale grenser for eierskapskonsentrasjon"
"Ny praksis ved Medietilsynets regulering av videogram i henhold til straffelovens § 204."
www.medietilsynet.no

Ny bok

Vil du vite mer om medieregulering i Norge sammenlignet med andre land i Norden? Da bør du se nærmere på Nordicoms nye bok i serien *Nordic Media Trends* om radio, TV og Internett i de nordiske landene. I tillegg til et kapittel om regulering, inneholder boka sammenlignbar statistikk og beskrivelser av mediene for hvert land. Den kan bestilles fra *medienorages* nettsider.

medienorge

www.medi norge.uib.no

Institutt for informasjons- og medievitenskap – Fosswinckelsgt. 6 – 5007 Bergen
Epost: medi norge@infomedia.uib.no – Tlf: 55 58 91 26 – Faks: 55 58 91 49

medienorge finansieres av Kultur- og kirke departementet, og er faglig tilknyttet Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen.