

Høringsnotat

Forslag til lov om mediestøtte

Høringsfrist 17. januar 2020.

Innhold

Høringsnotat.....	1
Forslag til lov om mediestøtte.....	1
1. Innledning og oversikt over høringsnotatet	4
1.1. Innledning	4
1.2. Høringsnotatets hovedinnhold.....	4
2. Bakgrunnen for lovforslaget.....	5
2.1. Mediestøttemeldingen	5
2.2. Mediemangfoldsutvalget	5
2.3. Hvorfor lov som virkemiddel	6
3. Mediestøtten i dag.....	6
3.1. Rettslig rammeverk	6
3.1.1. Grunnloven	6
3.1.2. EØS-avtalens regler om offentlig støtte.....	7
3.2. Tilskuddsordningene for direkte mediestøtte	7
3.2.1. Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.....	7
3.2.2. Produksjonstilskudd til samiske aviser.....	8
3.2.3. Innovasjons- og utviklingstilskudd	8
3.2.4. Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	8
3.2.5. Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark	9
3.2.6. Produksjonstilskudd til bydelsmedier	9
3.3. Dagens modell for forvaltning av mediestøtte.....	9
4. Lovforslaget i hovedtrekk.....	10
4.1. Faste og langsiktige økonomiske rammer for mediestøtten.....	10
4.2. Tilskuddsordningene for mediestøtte.....	10
4.3. Forvaltning av mediestøtten	11
4.4. Organiseringen av Mediestøtterådet og saksbehandlingsregler	12
5. Nærmere om forslag til lov om mediestøtte	12
5.1. Lovens formål.....	12
5.2. Geografisk virkeområde	13
5.3. Fireårige styringssignal for mediestøtten	13
5.4. De direkte tilskuddsordningene på mediefeltet	15
5.4.1. Lovfesting av tilskuddsordningene og deres formål	15
5.4.2. Forslag til endringer i dagens formålsbestemmelser.....	16
5.5. Mediestøtterådets oppgaver og status.....	18

5.5.1.	Innledning	18
5.5.2.	Mål for Mediestøtterådets virksomhet.....	19
5.5.3.	Fordeling av den direkte mediestøtten mellom tilskuddsordninger.....	21
5.5.4.	Forskrifter for tilskuddsordningene	23
5.5.5.	Avvikling av eksisterende ordninger og opprettelse av nye ordninger.....	26
5.6.	Organisering av Mediestøtterådet	27
5.6.1.	Rådets status og sammensetning	27
5.6.2.	Oppnevning og kvalifikasjonskrav	27
5.7.	Overprøving av Mediestøtterådets beslutninger	30
5.8.	Saksbehandlingsregler for Mediestøtterådet	32
5.9.	Medietilsynets forvaltning av mediestøtten	33
5.9.1.	Medietilsynets oppgaver på mediefeltet i dag	33
5.9.2.	Nærmere om lovforslaget.....	34
5.10.	Medieklagenemnda	35
5.11.	Søksmål	35
6.	Rapportering	36
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	36
7.1.	Konsekvenser for forvaltningen	36
7.2.	Konsekvenser for næringslivet og private.....	36
8.	Forslag til lov om mediestøtte.....	38

1. Innledning og oversikt over høringsnotatet

1.1. Innledning

Kulturdepartementet sender med dette på høring et forslag til ny lov om mediestøtte (heretter mediestøtteloven).

Lovforslaget følger opp Meld. St. 17 (2018-2019) *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid* (Mediestøttemeldingen), som blant annet var en oppfølging av Mediemangfoldsutvalgets utredning NOU 2017:17 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*.

Hovedmålet med forslaget er å sikre de redaktørstyrte journalistiske medienes uavhengighet, og å legge til rette for et mangfold av medier over hele landet som tilbyr journalistikk av høy kvalitet.

Lovforslaget har tre hovedelementer. Det foreslås å etablere faste, langsiktige rammer for mediestøtten, gjennom å etablere et system med fireårige styringssignaler for NRK og den direkte mediestøtten. Videre foreslås det å legge til rette for en mer helhetlig mediepolitikk, ved å legge opp til faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år. Til sist foreslås det å øke medienes redaksjonelle uavhengighet ved å opprette et mediestøtteråd, som gir større armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og mediene.

Forvaltningen av mediestøtten er allerede i dag innrettet med mekanismer som skal sikre redaksjonell uavhengighet og mediebrukernes tillit til tilskuddssystemet. Tilskuddsordningene er basert på mest mulig objektive kriterier. I tillegg er forvaltningen av ordningene delegert til Medietilsynet. Medietilsynet er i hovedsak underlagt departementets instruksjonsmyndighet, selv om departementet i praksis ikke har involvert seg i tilsynets behandling av enkeltsaker. Lovforslaget skal imidlertid styrke medienes uavhengighet ytterligere og dermed øke tilliten til tilskuddssystemet og det redaksjonelle innholdet til tilskuddsmottakerne.

Lovforslaget påvirker ikke innretningen av dagens tilskuddsordninger, som videreføres uten materielle endringer. Det blir imidlertid nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger av tilskuddsforskriftene dersom mediestøtteloven vedtas, ettersom forslaget innebærer å gi Mediestøtterådet forskriftskompetansen for ordningene. Regjeringen tar i så fall sikte på å gjennomføre de nødvendige formelle tilpasningene før Mediestøtterådet trer i kraft. Forskriftsendringene gjennomføres i egne prosesser, og omtales ikke nærmere i dette høringsnotatet.

1.2. Høringsnotatets hovedinnhold

Høringsnotatet er inndelt i åtte kapitler. Første kapittel inneholder innledende betraktninger. I andre kapittel redegjøres det for bakgrunnen for lovforslaget, som er foranlediget av Mediestøttemeldingen og Mediemangfoldsutvalgets utredning. Det redegjøres også for hvorfor lov er valgt som virkemiddel for å oppnå departementets mål om uavhengige

redaktørstyrte medier og tilgang på et mangfold av journalistikk av høy kvalitet over hele landet.

Tredje kapittel beskriver det rettslige rammeverket for mediestøtten i dag, og gir en oversikt over dagens tilskuddsordninger. Fjerde kapittel gir en oversikt over hovedtrekkene i lovforslaget. Deretter gir kapittel fem en nærmere beskrivelse. I sjette kapittel redegjøres det kort for Mediestøtterådets rapporteringsforpliktelser, mens det redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel syv. Kapittel åtte inneholder utkast til lov om mediestøtte.

2. Bakgrunnen for lovforslaget

2.1. Mediestøttemeldingen

Regjeringen la frem Mediestøttemeldingen i april 2019, og den ble behandlet av Stortinget i juni. Stortingets flertall sluttet seg til anbefalingene i meldingen.

Meldingen drøfter bruken av økonomiske virkemidler for å realisere regjeringens mål for mediepolitikken. I meldingen foreslås en ny finansieringsmodell for NRK, det drøftes hvilke mål som bør ligge til grunn for de direkte støtteordningene på mediefeltet, og en ny modell for forvaltning av mediestøtte presenteres. Modellen innebærer at det etableres en ordning hvor den økonomiske rammen for NRK og den direkte mediestøtten fastsettes for fire år av gangen, og at det etableres et nytt organ, Mediestøtterådet, som skal ha en lovfestet uavhengig status og en sentral rolle i fordelingen av midler mellom ulike støtteordninger og i regelverksutformingen. Medietilsynet skal være sekretariat for rådet.¹ Meldingen inneholder også forslag til den konkrete økonomiske rammen for mediestøtten frem til og med 2022.

I meldingen varslet regjeringen at det skulle legges frem en lovproposisjon med forslag til de formelle rammene for Mediestøtterådet og for ordningen med fireårige styringssignaler, og at detaljene i den nye modellen ville bli redegjort for i den forbindelse. Høringsnotatet følger opp meldingen på disse punktene.

2.2. Mediemangfoldsutvalget

Mediestøttemeldingen fulgte opp Mediemangfoldsutvalgets utredning NOU 2017:17 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*. Utvalget hadde som mandat å vurdere hva som bør være de statlige målene for mediemangfoldet, og å vurdere det mediepolitiske virkemiddelapparatet i lys av sentrale utviklingstrekk.

I utredningen foreslo utvalget blant annet at regjeringen hvert fjerde år skulle legge frem en stortingsmelding som vurderer mediepolitiske mål og virkemidler i lys av medieutviklingen. For å gjøre de økonomiske virkemidlene på medieområdet mer forutsigbare, foreslo utvalget videre et styringssignal for de overordnede økonomiske rammene, som skulle fastsettes for fire år av gangen.² Høringsnotatet følger opp utredningen på dette punktet.

¹ Meld. St. 17 (2018-2019) Boks 5.1 på s.61

² NOU 2017:7 kapittel 8.7

2.3. Hvorfor lov som virkemiddel

Regjeringen ønsker å gjennomføre tiltak som skal styrke medienes uavhengighet fra politiske myndigheter og legge til rette for et mangfold av medier som tilbyr journalistikk av høy kvalitet over hele landet. Som nevnt i 1.1 har tiltaket tre hovedelementer; å fremme langsiktighet ved å gi fireårige styringssignaler for mediestøtten, å legge opp til faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, og å opprette et uavhengig forvaltningsorgan, Mediestøtterådet. Lovforslaget danner det nødvendige rettslige grunnlaget for å gjennomføre tiltakene.

Prinsippet om armlengdes avstand er sentralt for å sikre medienes uavhengighet. Prinsippet tar utgangspunkt i at det bør være en fordeling av makt med hensyn til beslutningsmyndighet mellom det politiske systemet og et "armlengdesorgan". Departementet foreslår å opprette Mediestøtterådet for å fylle denne funksjonen. Opprettelsen av Mediestøtterådet krever lovhjemmel, fordi oppgaver og ansvar som etter Grunnloven § 3 er lagt til Kongen, overføres til et uavhengig organ (se nærmere om dette i 5.5.1 og 5.5.3 til 5.5.5). Lovreguleringen skal videre bidra til en klar arbeidsdeling mellom rådet og de politiske myndighetene, og til å sikre at rådets uavhengighet er mest mulig robust, ettersom eventuelle endringer eller innskrenkninger i uavhengigheten vil måtte skje ved lovendring.

Modellen med å fastsette fireårige styringssignaler for mediestøtten og å innføre faste gjennomganger av de mediepolitiske virkemidlene hvert fjerde år, krever i prinsippet ikke lovhjemmel slik som opprettelsen av Mediestøtterådet gjør. Det er imidlertid forutsatt i Mediestøttemeldingen at modellen med fireårige styringssignaler skal lovfestes.³ Lovfesting av modellen sikrer større forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne, noe som er et av hovedformålene med å innføre modellen.

Gjennomgangen av de mediepolitiske virkemidlene foreslås gjennomført ved å knytte en meldingsdel til departementets budsjettproposisjon hvert fjerde år. Det krever ikke lovhjemmel å legge frem en stortingsmelding. Lovregulering er likevel hensiktsmessig, ettersom det sikrer at regjeringen blir forpliktet til å følge modellen.

3. Mediestøtten i dag

3.1. Rettslig rammeverk

3.1.1. Grunnloven

Ytringsfriheten er forankret i Grunnloven § 100 og verner om både retten til å ytre seg og retten til å ta imot informasjon. Bestemmelsen slår videre fast at forhåndssensur kun kan benyttes dersom det er nødvendig for å verne barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Av bestemmelsens sjettede ledd følger det såkalte infrastrukturansvaret, som pålegger staten en generell plikt til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Å sørge for et mangfold av uavhengige og frie medium er en grunnleggende forutsetning for statens oppfyllelse av Grunnlovens infrastrukturkrav.

³ Meld. St. 17 (2018-2019) Boks 5.1 på s.61

3.1.2. EØS-avtalens regler om offentlig støtte

EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte setter rammer for bruken av det offentlige midler til å støtte næringsvirksomhet, og omfatter i utgangspunktet alle økonomiske virkemidler i EØS-området inkludert mediestøtte. Regelverket innebærer blant annet at det som hovedregel kreves et EØS-rettslig grunnlag for å opprette en ny tilskuddsordning eller for å gjøre endringer i eksisterende tilskuddsordninger. Det er ikke vedtatt eget EØS-regelverk om mediestøtte. Derfor må vanligvis ordninger (eller endringene i ordninger) notificeres til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) for at ESA skal fatte vedtak om forhåndsgodkjenning. Et annet alternativ er å innrette tilskuddsordningen etter reglene i EU-kommisjonens forordning om bagatellstøtte⁴. Tilskuddsordningen for innovasjons- og utviklingsstøtte er et relativt nytt eksempel på en ordning som ble notifisert til og forhåndsgodkjent av ESA før den trådte i kraft.⁵

3.2. Tilskuddsordningene for direkte mediestøtte

Tilskuddsordningene på mediefeltet er i dag regulert i ulike forskrifter fastsatt med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak. Tilskuddsordningene forvaltes av Medietilsynet. Under gis en kortfattet oversikt over dagens regulering av tilskuddsordningene.

3.2.1. Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier (produksjonstilskuddet) er den største tilskuddsordningen på mediefeltet. De nærmere reglene for ordningen er fastsatt i forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Forskriften inneholder bl.a. bestemmelser om ordningens formål, vilkår for å kunne motta tilskudd og beregning av tilskudd. Produksjonstilskuddet skal bidra til å opprettholde et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder. Forskriften er plattformnøytral, og åpner for at det kan gis produksjonstilskudd for publisering på alle plattformer med unntak av kringkasting.

Forskriften inneholder en rekke generelle vilkår for å kunne motta tilskudd. I forskriften § 3 fremgår det bl.a. at det bare kan gis tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedium som har et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Forskriften inneholder videre f.eks. krav til hvor stort overskudd et medieselskap kan ha for å kunne motta støtte. Tilskudd blir utbetalt på grunnlag av foregående års kontrollerte gjennomsnittlige nettoopplag fra ulike publiseringsplattformer. Beregningen av tilskudd avhenger av medienes konkurranseposisjon og størrelse, iht. kategoriene nummer én- og alenemedier, nasjonale ukemedier og riksdekkende eller lokale nummer to-medier.

Produksjonstilskuddet forvaltes av Medietilsynet. Fordelingen av bevilgningen mellom de ulike gruppene foretas imidlertid av Kulturdepartementet for hvert enkelt tilskudds år gjennom fastsettelse av tilskuddssatser, jf. forskriften § 9 fjerde ledd: «*Tilskuddsbeløp og -satser, jf.*

⁴ Commission Regulation No 1407/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid

⁵ Se ESAs godkjenningsvedtak Dec. No. 061/18/COL

første og andre ledd, fastsettes av departementet på bakgrunn av bevilgningen for det enkelte år og den økonomiske utviklingen i de ulike gruppene av nyhets- og aktualitetsmedier. Et forslag til fordeling skal forelegges for mediebedriftenes hovedorganisasjoner for uttalelse[...].»

Tilskuddsrammen for ordningen fastsettes hvert år i forbindelse med Stortingets budsjettvedtak. En nærmere omtale av ordningens historiske bakgrunn er gitt i Mediestøttemeldingen.⁶

3.2.2. Produksjonstilskudd til samiske aviser

Samiske aviser kan motta produksjonstilskudd i henhold til egen tilskuddsordning. Nærmere regler for ordningen er fastsatt i forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser. Ifølge forskriften kan det gis tilskudd til aviser som har den samiske befolkningen som målgruppe og avissider på lule- eller sørsamisk. I likhet med produksjonstilskuddet inneholder forskriften bestemmelser om ordningens formål, vilkår for å kunne motta tilskudd og beregning av tilskudd. Inntil 4 prosent av tilskuddet gis til aviser som utgir avissider på lule- og sørsamisk, basert på antall produserte sider samisk tekst. Det resterende produksjonstilskuddet blir fordelt mellom «[...] aviser som har den samiske befolkningen som målgruppe», som i dag er to aviser; den samiskspråklige avisa Ávvir og den hovedsakelig norskspråklige avisa Ságat. Ordningen åpner kun for at det kan gis tilskudd til samiske aviser som utgis på papir.

3.2.3. Innovasjons- og utviklingstilskudd

Innovasjons- og utviklingstilskuddet har til formål å fremme journalistisk innovasjon og digitalisering og retter seg særlig mot små lokale medium. Ordningen er søknadsbasert. I henhold til forskriften kan tilskudd bli tildelt medier som har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten, som formidler et bredt innholdstilbud fra ulike samfunnsområder, og som har en ansvarlig redaktør med status som svarer til i redaktørplakaten. Tilskuddet kan ikke overstige 40 prosent av prosjektkostnadene, men for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedium kan tilskuddet likevel utgjøre inntil 50 prosent av prosjektkostnadene.

3.2.4. Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier har som hovedmål å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum ved å bidra til:

- a) digitalisering av lokalradio,
- b) produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet,
- c) videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og
- d) kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.

⁶ Se kap. 3.2.1 i Meld. St. 17

Ordningen retter seg mot lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte kringkastere som tilbyr innhold hovedsakelig rettet mot et lokalt publikum, samt nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier og anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka. I stortingsmeldingen om rammevilkår for lokalradio la regjeringen til grunn at omstillinger lokalradiosektoren står overfor i de nærmeste årene, tilsier at støtte til digitalisering av lokalradio bør prioriteres. Regjeringen gikk inn for at om lag halvparten av den årlige potten av tilskuddsordningen bør settes av til støtte til utbygging av DAB i konsesjonsområder med lav befolkning, frem til digitalisering av lokalradiosektoren har nådd et tilfredsstillende nivå.

3.2.5. Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark

Ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark ble etablert i 1989, med begrunnelse om at aviser i dette fylket har høyere distribusjonskostnader enn ellers i landet. Det er ikke gitt egne forskrifter for ordningen, som er hjemlet i det årlige budsjettvedtaket.

3.2.6. Produksjonstilskudd til bydelsmedier

Kulturdepartementet vedtok en midlertidig forskrift om tilskudd til bydelsaviser i 2017, som oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 232 under behandlingen av 2017-budsjettet, som følge av at bydelsaviser i 2014 falt bort som en egen tilskuddskategori i forskriften om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

3.3. Dagens modell for forvaltning av mediestøtte

Staten støtter mediene gjennom både direkte og indirekte virkemidler.⁷ De indirekte virkemidlene er ordninger som har et generelt formål, og som omfatter et flertall av nyhets- og aktualitetsmediene. Ordningen som gir fritak for merverdiavgift for aviser og elektroniske nyhetstjenester anses som et indirekte virkemiddel.

Den direkte mediestøtten er i dag delt inn i fem tilskuddsordninger på statsbudsjettet. I tillegg vedtar Stortinget hvert år nivået på kringkastingsavgiften som finansierer NRKs allmennkringkastingsoppdrag, og det er inngått en avtale med TV 2 om kompensasjon av nettokostnader for å levere kommersiell allmennkringkasting. Avtalen gjelder frem til 2023.

Når det gjelder de direkte tilskuddsordningene, er det i dag Stortinget som bevilger midlene årlig, på grunnlag av budsjettforslag fra regjeringen. Nivået på de ulike tilskuddsordningene blir vurdert hver for seg.

Regjeringen kan foreslå å avvikle eller opprette tilskuddsordninger. Slike endringer må imidlertid vedtas av Stortinget, som har bevilgningsmyndigheten jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Stortinget kan dessuten fatte anmodningsvedtak om at regjeringen skal utrede og eventuelt innføre en ny ordning, eller avvikle en eksisterende ordning.

⁷ I tillegg til Kulturdepartementets ordninger, administrerer Samferdselsdepartementet en ordning med kjøp av avisdistribusjon i områder der bransjens egne bud ikke leverer ut aviser.

I dag fastsettes regelverket for den enkelte tilskuddsordning av departementet i forskrift med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak. Normalt bistår Medietilsynet med å forberede utkast til regelverket.

Medietilsynet forvalter de direkte tilskuddsordningene på vegne av departementet, og tildeler dermed midler til den enkelte tilskuddsmottager på grunnlag av regelverket vedtatt av departementet. I praksis har Medietilsynet uavhengighet i denne oppgaven, ettersom departementet ikke har praksis for å instruere tilsynet i enkeltsaker. Klagesaker avgjøres av Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).

4. Lovforslaget i hovedtrekk

4.1. Faste og langsiktige økonomiske rammer for mediestøtten

Departementet foreslår at det etableres et system for fireårige styringssignaler for NRK og den direkte mediestøtten. Ordningen vil innebære at Kulturdepartementet hvert år etter stortingsvalg kommer med forslag til den langsiktige økonomiske rammen for NRK og den direkte mediestøtten i en budsjettproposisjon. Proposisjonen skal inneholde en meldingsdel, hvor departementet bl.a. redegjør for de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge og gir en vurdering av de mediepolitiske virkemidlene. Denne informasjonen skal sikre Stortinget et best mulig avgjørelsesgrunnlag.

Stortinget kan på grunnlag av budsjettproposisjonen fatte romertallsvedtak for de konkrete økonomiske rammene for NRK og den direkte mediestøtte for de neste fire årene. Et slikt vedtak innebærer at Stortinget forplikter seg til en økonomisk ramme for NRK og den direkte mediestøtten utover det enkelte budsjettår, noe som styrker både uavhengigheten og forutsigbarheten for støttemottakerne.

Lovforslaget omtales nærmere i pkt. 5.3.

4.2. Tilskuddsordningene for mediestøtte

Departementet foreslår å lovfeste de direkte tilskuddsordningene og deres formål i en ny lov om mediestøtte. Lovfestingen skal sikre at gjeldende tilskuddsordninger og de overordnede målene for den enkelte tilskuddsordning forankres i Stortinget. Videre danner lovfestingen et rettslig rammeverk for hvordan Mediestøtterådet skal utøve sine oppgaver relatert til mediestøtte.

Lovfesting vil innebære at det heretter vil kreves lovendring for å opprette nye ordninger for direkte mediestøtte, avvikle en eksisterende ordning, eller endre formålet til en av tilskuddsordningene. Prosessene kan dermed bli mer tidkrevende enn i dag, hvor endringer håndteres i budsjettprosessen eller ved forskriftsendring. Samtidig sikrer forslaget en mer åpen og transparent prosess, mer forutsigbarhet for mediene og at berørte parter blir hørt.

Det foreslås videre en noe annen ordlyd i lovens formålsbestemmelser enn ordlyden som finnes i dagens forskrifter. Ordlyden i lovforslaget presiserer eller forkorter i noen tilfeller formålsbestemmelsene sammenlignet med ordlyden slik den fremkommer i dagens

forskrifter. Det er ikke ment å gjøre materielle endringer sammenlignet med dagens regulering. Dessuten foreslås en formålsbestemmelse for distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark, ettersom det ikke er gitt forskrift for denne ordningen i dag.

Lovforslaget omtales nærmere i pkt.5.4.

4.3. Forvaltning av mediestøtten

I Mediestøttemeldingen la regjeringen frem de overordnede rammene for en ny modell for forvaltningen av mediestøtten og opprettelsen av et mediestøtteråd:

- Mediestøtterådet fordeler den direkte mediestøtten mellom de til enhver tid gjeldende tilskuddsordningene, fastsetter regler for tilskuddsordningene i forskrift, og foreslår nye tilskuddsordninger og avviklingen av eksisterende ordninger.
- Mediestøtterådet skal være uavhengig, og denne uavhengigheten skal lovfestes.
- Stortinget kan på grunnlag av fireårige styringssignaler fra regjeringen fastsette den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten i romertallsvedtak, og gir overordnede politiske mål og føringer for mediestøtten i den samme fireårs-perioden.
- Medietilsynet forvalter den enkelte tilskuddsordning og fungerer som sekretariat for rådet.

Departementet foreslår at det opprettes et mediestøtteråd, og at Mediestøtterådet sikres uavhengighet i utøvelsen av sine oppgaver ved at Kongen og departementets myndighet til å instruere om eller omgjøre rådets avgjørelser avskjæres. Videre avskjæres Kongens og departementets kompetanse til å treffe egne avgjørelser om fordeling av midler mellom tilskuddsordningene, og kompetansen til å vedta forskrifter om tilskuddsordningene.

Departementet foreslår at Mediestøtterådets virksomhet skal utøves innenfor rammene av mediestøttelovens formål, og formålene for den enkelte tilskuddsordning. Departementet foreslår som nevnt at formålene for den enkelte tilskuddsordning fastsettes i loven.

Mediestøtterådet skal kunne foreslå nye tilskuddsordninger og at eksisterende ordninger avvikles. Departementet foreslår at denne oppgaven lovfestes. Det vil imidlertid være departementet som legger frem rådets forslag i forbindelse med budsjettproposisjonen hvert fjerde år, slik at Stortinget kan ta stilling til forslagene og arbeidet med eventuelle lovendringer kan iverksettes etter at proposisjonen med meldingsdel er behandlet.

Når det gjelder Medietilsynets rolle i forvaltningen av mediestøtten, foreslår departementet at tilsynets uavhengighet klart skal fremgå av loven. Departementet foreslår derfor å avskjære Kongen og departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og adgangen til å omgjøre enkeltvedtak. Videre foreslås at Kongens og departementets kompetanse til å fatte egne vedtak om forvaltningen av tilskuddsordningene avskjæres, og at Medieklagenemnda er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak etter tilskuddsordningsforskriftene.

Lovforslagene omtales nærmere i pkt. 5.5, 5.7, 5.9 og 5.10.

4.4. Organiseringen av Mediestøtterådet og saksbehandlingsregler

Departementet foreslår at Mediestøtterådet opprettes som et kollegialt forvaltningsorgan med leder, nestleder, inntil fem medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Videre foreslås det at Medietilsynet blir sekretariat for rådet.

Rådets medlemmer, inkludert leder, nestleder og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilrådning fra departementet. Alle kan gjenoppnevnes én gang.

Medlemmene oppnevnes på grunnlag av relevant erfaring og kompetanse. Den som er ansatt i, eller har lederstilling eller verv i styrende organer for et redaktørstyrt journalistisk medium, kan ikke oppnevnes som rådsmedlem. Det kan heller ikke oppnevnes rådsmedlemmer med økonomiske interesser i mediebransjen. Disse begrensningene skal sikre at rådets medlemmer ikke har så nære bindinger til mediebransjen at det kan skape tvil om deres habilitet.

Oppnevningene gjelder for fire år. Et oppnevnt rådsmedlem kan ikke fratras vervet unntatt i tilfeller hvor det ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Rådsmedlemmer får imidlertid rett til å tre tilbake før oppnevningensperiode har utløpt. Lovforslaget omtales nærmere i 5.6.

Rådet kan treffe vedtak og avgjørelser når mer enn halvparten av medlemmene er til stede, og beslutningene treffes ved alminnelig flertall. Rådets leder har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Departementet gis hjemmel til å gi forskrift om Mediestøtterådets saksbehandling. Lovforslaget omtales nærmere i 5.8.

5. Nærmere om forslag til lov om mediestøtte

5.1. Lovens formål

Departementet viser til Mediestøttemeldingen kapittel 1 og 5.1 til 5.3 for en nærmere omtale av bakgrunnen for lovforslaget. I disse kapitlene redegjøres det for viktigheten av å beskytte Norges lange og sterke tradisjon for uavhengige og seriøse medier, og for forpliktelsene som følger av Grunnloven § 100 og særlig infrastrukturkravet i siste ledd hvor det fremkommer at *«[d]et påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»*

Det understrekes i meldingen at det er av særlig viktighet å verne nyhetsmediene som institusjon mot inngrep fra myndighetene, på grunn av deres betydning for den frie offentlige meningsbrytningen og opinionsdannelsen. Det fremkommer av Mediestøttemeldingen at regjeringen derfor vil iverksette tre tiltak knyttet til den direkte mediestøtten: Det skal legges til rette for et mer helhetlig avgjørelsesgrunnlag for stortingsvedtakene om mediestøtte, forutsigbarheten rundt det økonomiske rammeverket skal styrkes og prinsippet om armlengdes avstand skal forsterkes ytterligere for å sikre at den politiske styringen av mediepolitikken holdes på et overordnet nivå.

Formålet med tiltakene som varsles i Mediestøttemeldingen er å sikre etterlevelse av infrastrukturkravet i Grunnloven. For det første ved å beskytte de redaktørstyrte mediernes uavhengighet ytterligere gjennom å opprette Mediestøtterådet. For det andre ved å styrke mangfoldet av redaktørstyrte journalistiske medier av høy kvalitet ved å gi mediene et mer forutsigbart økonomisk rammeverk, og legge til rette for en mer helhetlig mediepolitikk.

Departementet mener at lovens formål bør reflektere disse overordnede målene. Ved å utforme formålsbestemmelsen mer overordnet, antar departementet at lovens formål vil stå seg bedre over tid. Departementet foreslår derfor at den nye lovens formål skal være å «[...] legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og ved å legge til rette for journalistikk av høy kvalitet i et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet».

5.2. Geografisk virkeområde

Det følger av Lov om Svalbard § 2 andre ledd at det må fastsettes særskilt dersom offentligrettslig lovgivning skal gjelde for Svalbard.

Formålet med lov om mediestøtte er blant annet å legge til rette for redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet. Loven bør derfor gjelde for Svalbard på lik linje med resten av Norge. Departementet foreslår derfor å gi en bestemmelse om geografisk virkeområde som fastsetter at loven gjelder for Svalbard. Det foreslås videre at det gis forskriftshjemmel til å fastsette særlige regler på grunn av de stedlige forhold.

5.3. Fireårige styringssignal for mediestøtten

Som signalisert i Mediestøttemeldingen, vil departementet legge om systemet for bevilgning av mediestøtten. Endringene skal sikre et mer helhetlig grunnlag for beslutninger om mediestøtte, og økt gi forutsigbarhet for mediene.

Et mer helhetlig avgjørelsesgrunnlag kan bidra til å opprettholde et mediemangfold av høy kvalitet. I dag bevilger Stortinget midler til de redaktørstyrte mediene årlig i statsbudsjettet⁸, og nivået på de ulike tilskuddsordningene og på finansieringen av NRK vurderes hver for seg. Dersom fordelingen av mediestøtten skjer på bakgrunn av en mer helhetlig og overordnet analyse av markedet, kan midlene lettere fordeles på en måte som sikrer best mulig avkastning i form av mediemangfold. Mediemangfoldsutvalget pekte på behovet for en jevnlig evaluering av støtteordningene, blant annet for å avdekke om ordningene dekker reelle behov. Utvalget anbefalte at en slik evaluering skulle gjennomføres i fireårssykluser, én gang i hver stortingsperiode.⁹

Økt forutsigbarhet rundt de økonomiske rammene for mediestøtten kan også bidra til å sikre et mangfold av redaktørstyrte medier med høy kvalitet ved at mediene får økt mulighet til langsiktig planlegging av sin virksomhet.

⁸ Finansieringen av NRK, en kommersiell allmennkringkaster og de direkte tilskuddsordningene som beskrevet i 3.2

⁹ Se pkt. 8.2 på s. 156-157 i NOU 2017:7

For å sikre et mer helhetlig avgjørelsesgrunnlag foreslår departementet derfor at det legges frem en budsjettproposisjon om mediestøtte med en meldingsdel for Stortinget hvert fjerde år, året etter stortingsvalg.

I budsjettproposisjonen og meldingen vil departementet legge frem forslag til økonomiske rammer for mediestøtten for de neste fire årene, og foreslå at Stortinget fastsetter romertallsvedtak for støtten for disse fire årene. Videre skal departementet gi en bred omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge, og vurdere de mediepolitiske målene og virkemidlene i lys av utviklingen i mediesektoren. Det vil også være naturlig å vurdere eventuelle endringer i NRKs oppdrag i denne sammenhengen. Departementet vil også foreslå nye tiltak og avviklingen av eksisterende tiltak dersom dette er hensiktsmessig. På dette punktet skal Mediestøtterådet gi innspill til departementet, noe det redegjøres nærmere for i 5.5.5.

Fremleggelse av en budsjettproposisjon med meldingsdel muliggjør en bred drøfting av de overordnede politiske målene og føringene for mediestøtten i neste fireårs-periode, eksempelvis om hvilke ordninger som bør prioriteres og endringer i overordnede mål. Stortinget får med dette et helhetlig avgjørelsesgrunnlag. Dermed kan Stortingets vedtak bygge på overordnede, langsiktige og helhetlige vurderinger av mediesektoren og hva som skal til for å sikre et fortsatt mangfold av redaktørstyrte medier med høy kvalitet.

For å sikre økt forutsigbarhet for de økonomiske rammevilkårene for mediene foreslår departementet å lovfeste systemet med fireårige styringssignaler.

Når det gjelder den direkte mediestøtten, foreslår departementet at Stortinget fastsetter den totale rammen som kan fordeles mellom tilskuddsordningene, men at det overlates til Mediestøtterådet å fastsette hvor stor del av totalrammen som skal forvaltes gjennom den enkelte ordning. Dette er en annen løsning enn Mediemangfoldsutvalget foreslo, og ordningen innebærer at rammen for den enkelte tilskuddsordning fastsettes årlig. Departementet ser at forutsigbarheten for den enkelte aktør ville vært enda større om også rammen for den enkelte tilskuddsordning ble fastsatt for fire år av gangen. Dette ville imidlertid gått på bekostning av fleksibilitet og omstillingsmuligheter som kan være helt nødvendige innenfor en mediesektor i sterk endring. Departementet mener derfor at Mediestøtterådet bør ha mulighet til å gjøre justeringer i fordelingen mellom ordningene innenfor fireårs-perioden dersom rådet vurderer at det er behov for det. Departementet redegjør nærmere for dette forslaget i 5.5.3.

For å balansere behovet for forutsigbarhet med behovet for fleksibilitet, foreslår derfor departementet at det gis fireårige styringssignaler for den overordnede økonomiske rammen for mediestøtten, og at Stortinget på dette grunnlaget fatter romertallsvedtak som fastsetter nivået på mediestøtten for fire år av gangen. Rammen for den enkelte tilskuddsordning fastsettes av Mediestøtterådet.

For den enkelte tilskuddsmottager er det også viktig for forutsigbarheten hvordan den enkelte tilskuddsordning er utformet. Som departementet kommer tilbake til i 5.5.4, får Mediestøtterådet kompetanse til å utforme forskrifter for tilskuddsordningene, og dermed

også til å utforme vilkårene for tildeling av midler. Det blir derfor opp til rådet å sikre forutsigbare vilkår for tildelingene. Rådet må imidlertid utforme vilkårene innenfor visse rammer, som det redegjøres nærmere for i 5.5.4.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det gis en bestemmelse om at det skal fastsettes fireårige styringssignaler for finansieringen av NRK og de direkte tilskuddsordningene, se lovforslaget § 3.

Av bestemmelsen fremgår det at regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og den direkte mediestøtten gjennom fireårige styringssignaler, som legges frem i en budsjettproposisjon med meldingsdel året etter at det har vært stortingsvalg. Stortinget tar deretter stilling til forslaget til styringssignaler, og kan fastsette en fireårig økonomisk ramme gjennom romertallsvedtak.

5.4. De direkte tilskuddsordningene på mediefeltet

5.4.1. Lovfesting av tilskuddsordningene og deres formål

Regjeringen la i Mediestøttemeldingen opp til å videreføre dagens tilskuddsordninger med noen justeringer.¹⁰ I tillegg følger det av meldingen at regjeringen vil videreføre dagens mål for tilskuddsordningene. I dag fremkommer målene av formålsbestemmelsen til den enkelte tilskuddsforskrift,¹¹ bortsett fra for distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark, som ikke er regulert i forskrift. Dagens mål ble supplert med nye mål, se omtale nedenfor i 5.5.2.¹²

I dag vedtar Stortinget eventuelle nye tilskuddsordninger i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. I slike tilfeller fremgår det av budsjettforslaget hvilke mål som skal oppnås gjennom den enkelte ordning, og målene gir føringer for departementet når regelverket for tilskuddsordningen fastsettes i forskrift.

Dagens ordning sikrer at tilskuddsordningene og deres formål er forankret i Stortinget, og at Stortingets vedtak følges opp i ordningsregelverket når dette fastsettes av departementet. Som det redegjøres nærmere for under 5.5.4 foreslår imidlertid departementet at Mediestøtterådet skal fastsette forskrifter for tilskuddsordningene fremover, og at rådet skal være uavhengig av regjeringen i dette arbeidet. I prinsippet kunne dette innebære at rådet kunne fastsette formål for tilskuddsordningene som ikke var i tråd med Stortingets vedtak, ettersom rådet ikke vil være rettslig bundet av disse vedtakene.

Formålet med å opprette Mediestøtterådet er imidlertid ikke å flytte utøvelsen av mediepolitikken som sådan til et uavhengig organ. Opprettelsen av rådet skal sikre

¹⁰ Se kapittel 7 i Meld. St. 17

¹¹ Forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1, Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser § 1, Forskrift 26. juni 2018 nr. 1033 om innovasjons og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1 og Forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 1.

¹² Se s. 68 i Meld. St. 17

armlengdes avstand mellom forvaltningen av tilskuddene og mediene. En slik avstand skal forhindre at det oppstår (mistanker om) et avhengighetsforhold mellom mediene og de politiske myndighetene som mediene skal kunne rette et kritisk søkelys mot.

De overordnede målene for mediepolitikken, og hvilke virkemidler som best oppnår disse målene, bør derimot fortsatt fastsettes av regjeringen og Stortinget. Infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 gir myndighetene ansvar for å legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte. Uavhengige og seriøse medier er av avgjørende betydning for å oppfylle infrastrukturkravet (se nærmere omtale i Mediestøttemeldingen¹³). Derfor er mediepolitikken mål og virkemidler i høyeste grad et anliggende for regjeringen og Stortinget.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste hvilke direkte tilskuddsordninger som finnes og ordningenes formål. En lovfesting sikrer en forankring i Stortinget, slik som i dag. Å lovfeste formålsbestemmelsene gir også et rettslig rammeverk for rådets utforming av forskrifter for den enkelte tilskuddsordning. Dermed forbeholdes det Stortinget å gi de overordnede føringene, mens rådet utformer detaljene. Se nærmere omtale av rådets forskriftskompetanse i 5.5.4.

Forslaget medfører at det heretter vil kreves lovendring ved opprettelse eller avvikling av tilskuddsordninger eller endring i de eksisterende tilskuddsordningenes formål. Prosessen kan dermed bli mer tidkrevende enn i dag, hvor endringer håndteres i budsjettprosessen og etterfølgende forskriftsendring. Samtidig kan det være en fordel at denne typen endringer, som påvirker mediepolitikken retning, må følge reglene for lovprosesser i utredningsinstruksen. Dette sikrer transparens, og at berørte parter blir hørt.

5.4.2. Forslag til endringer i dagens formålsbestemmelser

Departementet legger ikke opp til materielle endringer i dagens tilskuddsordninger i forbindelse med at bestemmelsene lovfestes. Det foreslås likevel enkelte endringer for å presisere eller forkorte de eksisterende bestemmelsene. Det foreslås som nevnt også en formålsbestemmelse for distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark, ettersom det ikke er gitt forskrift for denne ordningen i dag. Det foreslås ingen formålsbestemmelse for produksjonstilskudd til bydelsaviser, ettersom forskriften er gitt midlertidig. Det følger av Mediestøttemeldingen at Mediestøtterådet bør «[...]vurdere behovet for å bevare bydelsmedium som særskild tilskotskategori innfor produksjonstilskottet til nyhets- og aktualitetsmedium.»¹⁴

5.4.2.1. Produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier

Formålsbestemmelsen foreslås utformet med samme innhold som i gjeldende forskrift, med enkelte tillegg. Departementet foreslår å presisere at tilskuddet kun kan tildeles til *tekstbaserte* nyhets- og aktualitetsmedier. Dette følger allerede av dagens forskrift § 1 tredje ledd sammenholdt med § 4, men bør etter departementets mening fremgå klart av formålsbestemmelsen. Tilføyelsen av "tekstbasert" er ikke ment å utgjøre noen realitetsendring fra dagens praksis. Som etter dagens praksis, kreves det ikke at tilskuddsmottakerne utelukkende benytter seg av tekst for å fremme sitt budskap. Også

¹³ Meld. St. 17 kapittel 1.1 til 1.4

¹⁴ Meld. St. 17 kapittel 7.2.7

medier som bruker lyd og bilde integrert i tjenesten kan falle inn under ordlyden, så sant de hovedsakelig er tekstbaserte.

Videre foreslår departementet å ta inn i formålsbestemmelsen at vilkårene for å motta produksjonstilskudd i størst mulig grad skal være objektive, og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Dette følger ikke uttrykkelig av gjeldende forskriftsbestemmelse, men har vært en retningslinje for departementet ved utforming av forskriften. Departementet mener at mest mulig objektivitet bør være siktemålet ved utformingen av vilkårene for å motta produksjonstilskudd også i fremtiden. Jo mer objektive vilkårene er, jo mer forutsigbar blir ordningen for tilskuddsmottakerne. Tilskudd fra ordningen utgjør en stor del av budsjettet for mange av tilskuddsmottakerne, og forutsigbarhet er av stor betydning for mottakernes evne til langsiktig planlegging og satsing. Dessuten sikrer objektive vilkår størst mulig grad av likebehandling.

5.4.2.2. *Produksjonstilskudd for samiske aviser*

Formålsbestemmelsen foreslås i all hovedsak utformet med samme innhold som i gjeldende forskrift. I tråd med Mediestøttemeldingen tar imidlertid regjeringen sikte på å sende på høring et forslag om å gjøre tilskuddsordningen for samiske aviser plattformnøytral.¹⁵ Departementet foreslår derfor å tilpasse formålsbestemmelsen allerede nå, slik at ordlyden ikke risikerer å stride mot eventuelle forskriftsendringer som gjør ordningen plattformnøytral. I stedet for å vise til «aviser», foreslår derfor departementet at formålsbestemmelsen viser til *samiske nyhets- og aktualitetsmedier*. Endringen får ikke betydning for hvem som kan motta tilskudd etter ordningen før det eventuelt gjøres endringer i forskriften.

Videre foreslås å presisere at det også kan gis tilskudd til norskspråklige nyhets- og aktualitetsmedier gjennom ordningen, så sant de har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe. Dette følger i dag av forskriften § 3, men bør etter departementets mening komme klart frem av formålsbestemmelsen.

Til sist foreslår departementet å presisere at vilkårene for å motta produksjonstilskudd i størst mulig grad skal være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Departementet mener at det i likhet med ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier bør være et siktemål om mest mulig objektivitet og forutsigbarhet for de samiske nyhets- og aktualitetsmediene.

5.4.2.3. *Innovasjons- og utviklingstilskudd*

Det foreslås ingen materielle endringer i formålsbestemmelsen som i dag er i forskriften, men teksten omformuleres for å unngå gjentakelser.

5.4.2.4. *Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier*

Det foreslås ingen materielle endringer i formålsbestemmelsen som i dag er i forskriften, men teksten omformuleres for å korte ned bestemmelsen.

¹⁵ Meld. St. 17 s.70

5.4.2.5. *Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark*

Ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark ble etablert i 1989, med begrunnelse om at aviser i dette fylket har høyere distribusjonskostnader enn ellers i landet. Det er ikke gitt forskrift for ordningen, som er hjemlet i det årlige budsjettvedtaket. Departementet har derfor utformet forslag til en formålsbestemmelse, hvor formålet er å legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i Finnmark.

5.5. Mediestøtterådets oppgaver og status

5.5.1. Innledning

Både Mediestøttemeldingen og Mediemangfoldsutvalgets utredning uttrykker at mediepolitikken bør legge til rette for at alle borgere har tilgang til et mangfold av *uavhengige* nyhets- og aktualitetsmedier, for å oppnå en bredt anlagt offentlig samtale.¹⁶ Som det redegjøres nærmere for i Mediestøttemeldingen, er uavhengige og seriøse medier en av grunnsteinene i et demokratisk samfunn.¹⁷ De redaktørstyrte mediene er imidlertid under press fra sosiale medier, blogger, medier og nettsider som ikke følger pressens standarder. Kombinert med en betydelig nedgang i annonseinntekter for flere av gruppene som mottar støtte i dag, er resultatet at en stor andel av aktørene i mediebransjen er i en utfordrende økonomisk situasjon. For mange aviser som mottar tilskudd, er de offentlige virkemidlene avgjørende for driftsgrunnet.

Denne situasjonen er utfordrende, fordi mediene kan hevdes å få en økonomisk binding til og avhengighet av staten, samtidig som de skal ivareta rollen som "offentlig vaktbikkje". Det er en forutsetning for tillit til mediene at de anses uavhengige i redaksjonelle spørsmål, både fra myndigheter og andre politiske eller økonomiske interesser.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det opprettes et uavhengig forvaltningsorgan, Mediestøtterådet. Ved å flytte større deler av forvaltningen av mediestøtten til et uavhengig organ sikres større avstand mellom mediene og politiske interesser, som igjen bidrar til å sikre redaksjonell uavhengighet for mediene.

Når det foreslås å opprette et forvaltningsorgan som i det store og hele skal være uavhengig, er dette et unntak fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Utgangspunktet følger av Grunnloven § 3, som slår fast at den utøvende makt er hos Kongen (regjeringen). Makten kan delegeres nedover i statsforvaltningen, men regjeringen beholder det konstitusjonelle ansvaret. Ettersom regjeringen er konstitusjonelt ansvarlig har den også instruksjonsrett overfor underordnede forvaltningsorganer, og kan omgjøre organets avgjørelser.

¹⁶ NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne* s.23 og Meld. St. 17 *Mangfold og armlengds avstand* s. 62

¹⁷ Meld. St. 17 *Mangfold og armlengds avstand* s. 7

Å gjøre et forvaltningsorgan mer eller mindre uavhengig av regjeringen bryter med hovedregelen i Grunnloven. Det er imidlertid enighet om at Grunnloven § 3 ikke er uttrykk for noe kongelig prerogativ.¹⁸ Det vil si at det ikke er noe rettslig til hinder for at Stortinget ved lov flytter deler av den utøvende makten til et organ som (eventuelt delvis) er uavhengig av regjeringen. I så fall innskrenkes også regjeringens rettslige ansvar overfor Stortinget tilsvarende.

Når det snakkes om *uavhengige* forvaltningsorganer, er det altså uavhengighet fra regjeringen og statsråden/departementet det siktes til. Det skilles mellom faktisk og rettslig uavhengighet. Faktisk uavhengighet innebærer at det overordnede organet i praksis eksempelvis lar være å instruere det underordnede organet i bestemte saker. For eksempel er det langvarig praksis for at Kulturdepartementet ikke instruerer Medietilsynet i enkeltsaker om tildeling av mediestøtte.

Rettslig uavhengighet innebærer imidlertid at det overordnede organet i lov er avskåret fra å utøve myndighet. For eksempel følger det av kulturrådsloven at Kulturrådet ikke kan instrueres i enkeltvedtak om fordeling av tilskudd, og at departementet ikke kan overprøve vedtak fattet av rådet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnet.¹⁹

Et organ kan gis uavhengighet i forskjellig grad. Hvor langt uavhengigheten rekker avhenger blant annet av i hvilken grad organet er underlagt regjeringen og overordnede organers instruksjons- og omgjøringsmyndighet, om organets avgjørelser kan påklages og hvem som i så fall er klageinstans, og i hvilken grad organet er underlagt kontroll eller tilsyn fra overordnet myndighet.

Departementet vurderer hvor langt Mediestøtterådets uavhengighet bør rekke i forbindelse med gjennomgangen av Mediestøtterådets oppgaver i 5.5.3 til 5.5.5.

5.5.2. Mål for Mediestøtterådets virksomhet

Formålet med å opprette Mediestøtterådet er å styrke mediernes uavhengighet ved å flytte deler av forvaltningen av mediestøtten til et uavhengig forvaltningsorgan. Når større deler av forvaltningen av mediestøtten legges til et uavhengig organ, økes avstanden mellom tilskuddsmottagere og politiske myndigheter. Departementet foreslår å gi Mediestøtterådet tre oppgaver:

- Fordele den økonomiske rammen for mediestøtten mellom de til enhver tid gjeldende tilskuddsordningene,
- fastsetter regler for tilskuddsordningene i forskrift, og
- foreslå nye tilskuddsordninger eller å avvikle eksisterende ordninger.

¹⁸ Stortinget uttrykker selv dette synet i Innst. S nr. 277 (1976-1977) på s.6, se også Eivind Smith, *Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til «uavhengige» organer*, pkt. 2 i vedlegg 6 til NOU: 1997:19

¹⁹ Se §§ 5 og 6 i Lov av 7. juni 2013 nr.31 om Norsk kulturråd

Dette er oppgaver som i dag utøves av departementet. Fordelingen av midler til den enkelte tilskuddsmottager ligger i dag hos Medietilsynet, som i praksis og delvis også rettslig er uavhengig av departementet. Denne oppgaven skal fortsatt ligge hos Medietilsynet. Utover å styrke Medietilsynets rettslige uavhengighet, se nedenfor i 5.9, foreslås det ingen endringer i måten midler til den enkelte tilskuddsmottager forvaltes på.

Som det redegjøres nærmere for i 5.5.3 til 5.5.5, skal Mediestøtterådet være uavhengige i utøvelsen av sine oppgaver.

Mediestøtterådets virksomhet utøves innenfor rammene av ny lov om mediestøtte. Det vil i første rekke si formålsbestemmelsen i lov om mediestøtte, og formålsbestemmelsene til den enkelte tilskuddsordning, som vil følge av loven.

Mål og føringer for mediepolitikken som ikke fremkommer av lov om mediestøtte, er ikke rettslig bindende for rådet. Når Stortinget, for eksempel i forbindelse med behandlingen av budsjettproposisjonen og meldingen som legges frem hvert fjerde år, gir uttrykk for hvilke mål som søkes oppnådd med mediepolitikken, vil dette imidlertid være førende for hvordan rådet skal utøve sin virksomhet.

Noen slike mål fremkommer allerede av Mediestøttemeldingen. I meldingen har regjeringen uttrykt mål som, i tillegg til formålsbestemmelsene for den enkelte ordning, skal ligge til grunn for Mediestøtterådets arbeid:

- «Mediestøtta skal leggje til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser.
- Mediestøtta skal leggje til rette for samfunns viktig og undersøkjande journalistikk og redusere tematiske kvite flekkar.
- Mediestøtta skal bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen.
- Mediestøtta skal i minst mogleg grad gi insentiv til uheldige tilpassingar.»²⁰

Stortinget ga deretter sin vurdering av målene i den etterfølgende komitébehandlingen.²¹ Det blir etter lovforslaget her opp til rådet å vurdere hvordan målene best kan oppnås ved fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene, å vurdere behov for endringer i tilskuddsforskriftene, behov for nye ordninger eller om eksisterende ordninger bør avvikles.

Det bør være opp til regjeringen og Stortinget å vurdere hvilke mediepolitiske mål som bør lovfestes og hvilke føringer det er tilstrekkelig å uttrykke ved behandling av budsjettproposisjon og melding. Det avhenger blant annet av om målene er av en slik overordnet og varig karakter at de bør fastsettes i lov, for eksempel ved at de inkorporeres i formålsbestemmelsene. I så fall blir lovendring en naturlig oppfølging av behandlingen av budsjettproposisjonen og meldingen hvert fjerde år. I prinsippet er det også mulig å gjennomføre lovendringer underveis i fireårsperiodene.

²⁰ Se Meld. St. 17 Boks 6.2 på s.68

²¹ Innst. 365 S (2018-2019)

Når det konkret gjelder målene fra Mediestøttemeldingen, er de ment å være førende for rådets virksomhet. Samtidig er det elementer i målene som ikke nødvendigvis egner seg for lovfesting. Dette gjelder for eksempel omfordelingen til små, lokale aviser, som allerede er igangsatt og derfor ikke nødvendigvis egner seg som et mer permanent mål. Heller ikke målet om å sørge for at mediestøtten i minst mulig grad gir insentiv til uheldige tilpasninger egner seg etter departementets mening som en lovbestemmelse. Departementet ønsker imidlertid høringsinstansenes syn på om (noen av) målene formulert i Mediestøttemeldingen bør inkorporeres i loven.

5.5.3. Fordeling av den direkte mediestøtten mellom tilskuddsordninger

Som redegjort for i 5.3 foreslår departementet at den økonomiske rammen for den direkte mediestøtten skal fastsettes av Stortinget for fire år av gangen. Departementet foreslår videre at det opprettes et mediestøtteråd, som blant annet får i oppgave å fordele den økonomiske rammen mellom tilskuddsordningene jf. 5.5.3.

I dag vedtar Stortinget rammen for den enkelte tilskuddsordning årlig, på bakgrunn av regjeringens budsjettforslag. Til forskjell fra dagens system, får rådet ha en fireårig ramme å forholde seg til. Hvilken frihet rådet har til å fordele midler, vil bero på hvor stor uavhengighet rådet får fra regjeringen og departementets inngripen, og på hvilke rammer som settes for rådets virksomhet for øvrig.

Fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene er foreslått lagt til rådet for å styrke armlengdes avstand mellom politiske interesser og mediene av hensyn til medienes redaksjonelle uavhengighet.

For å sikre avstand mellom Mediestøtterådets avgjørelser og politiske interesser, må Mediestøtterådet være uavhengig i sin fordeling av midler mellom tilskuddsordningene. Som beskrevet i 5.5.1, kan et forvaltningsorgan være uavhengig i forskjellig grad.

Departementet mener at rådet bør ha full rettslig uavhengighet når det beslutter hvordan midlene skal fordeles. Det innebærer at verken Kongen (regjeringen) eller departementet skal ha direkte innflytelse på hvordan midlene fordeles, og at rådets avgjørelser ikke kan overprøves i etterkant. Departementet foreslår at dette reguleres på følgende måte:

- Kongen og departementets instruksjonsmyndighet avskjæres, slik at rådet ikke kan instrueres om hvordan midler skal fordeles mellom ordningene.
- Kongen og departementets kompetanse til å fatte egne avgjørelser om fordeling av midler mellom tilskuddsordningene avskjæres.

Uavhengighet kan også innebære at departementet og eventuelt Kongen avskjæres fra å omgjøre rådets avgjørelser, og / eller at rådets avgjørelser ikke kan påklages, eller skal påklages til en egen klageinstans som selv er uavhengig. Forvaltningslovens regler om omgjøring og klage kommer imidlertid kun til anvendelse når avgjørelsen oppfyller vilkårene for å være «enkeltvedtak» etter forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav a og b.

Rådets fordeling av midler mellom de ulike tilskuddsordningene oppfyller imidlertid ikke disse vilkårene, ettersom avgjørelsene ikke er «bestemmende» for rettigheter eller plikter til private personer. Rådet beslutter hvor stor del av den økonomiske rammen (fastsatt av Stortinget) som skal fordeles til den enkelte tilskuddsordning. Denne beslutningen skaper imidlertid ikke i seg selv noen rett for private til å motta tilskudd etter ordningen. Det er det Medietilsynets vedtak som gjør, jf. nærmere om Medietilsynets rolle i 5.9. Dessuten blir ikke rådets avgjørelser rettet mot en eller flere «bestemte personer».

Ettersom rådets avgjørelser om fordeling av midler ikke er «enkeltvedtak», kommer verken forvaltningslovens regler om omgjøring eller klageadgang til anvendelse.

Forslaget til regulering innebærer at regjeringen og statsråden ikke kan holdes konstitusjonelt ansvarlig for rådets fordeling av midler mellom tilskuddsordningene, ettersom et konstitusjonelt ansvar forutsetter at regjeringen og statsråden har instruksjons- og kontrollmyndighet.

Lovforslaget innebærer dermed at fordelingen av midler mellom ordningene ikke lenger er under direkte politisk kontroll. Dette er også formålet med forslaget, og skal bidra til å styrke mediernes redaksjonelle uavhengighet. Eventuelle endringer eller innskrenkninger i rådets uavhengighet må skje ved lovendring.

Departementet har vurdert om loven bør inneholde en sikkerhetsventil som åpner for at regjeringen unntaksvis kan gripe inn i rådets avgjørelser. For eksempel åpnes det i kringkastingsloven for at regjeringen (Kongen i statsråd) kan omgjøre Medietilsynets eller Klagenemnda for mediasakers vedtak dersom saken er av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.²² Begrunnelsen for sikkerhetsventilen er å kunne ivareta «behovet for politisk styring i prinsipielle og viktige saker.»²³ Formålet med lovforslaget er imidlertid nettopp å holde den politiske styringen av mediestøtten på et mer overordnet nivå, og styrke avstanden mellom politiske myndigheter og medier. En sikkerhetsventil vil undergrave formålet, da det blir mulig for regjeringen å gripe direkte inn i fordelingen av midler mellom ordningene. Lovforslaget skal sikre at regjeringens styring begrenses til overordnede mål og føringer og den overordnede rammen for mediestøtten. Departementet foreslår derfor at regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet og myndighet til å fatte egne vedtak avskjæres uten unntak.

Når regjeringen og departementets myndighet avskjæres, blir det i prinsippet opp til rådet å fordele midlene mellom ordningene slik rådet finner hensiktsmessig, med mindre fordelingen reguleres nærmere i loven.

Et alternativ kunne for eksempel være å begrense hvor stor andel av den økonomiske rammen som kan omfordeles mellom ordningene årlig, eller i løpet av fireårsperioden. En begrensning på hvor stor andel som kan omfordeles ville styrket forutsigbarheten for den

²² § 2-15 andre ledd i Lov av 4. desember 1992 nr.127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

²³ Prop.7 L (2010-2011) Endringer i kringkastingsloven og medieeierskapsloven kapittel 4.1

enkelte tilskuddsmottager, ved at de økonomiske rammene for den enkelte tilskuddsordning var mer eller mindre fastsatt i fireårsperioden, alt etter hvordan begrensningen utformes.

Samtidig bør ikke betydningen av denne typen regulering for forutsigbarhet overdrives. Loven setter begrensninger også uten en nærmere regulering av muligheten for å omfordele midler. Som det ble redegjort for i 5.4, foreslår departementet å lovfeste tilskuddsordningene og deres formålsbestemmelser. Det innebærer at rådet er forpliktet til å utøve sine oppgaver slik at formålene med den enkelte ordning kan oppnås. Lovfestingen vil innebære at det ikke kan gjøres for store endringer i dagens fordeling av midler mellom ordningene.

En ulempe ved å begrense rådets mulighet til å omfordele midler er dessuten at rådet får mindre fleksibilitet til å møte fremtidige utfordringer. Mediemarkedet er i sterk endring, og det er ikke nødvendigvis ønskelig å begrense rådets muligheter til å gjøre tilpasninger mellom ordningene fra år til år, eller til å gjøre større omfordelinger dersom det i et unntakstilfelle skulle anses hensiktsmessig.

Departementet mener at behovet for forutsigbarhet utover at det settes en fireårig ramme for mediestøtten og en lovfesting av tilskuddsordningene og deres formål ikke veier like tungt som rådets mulighet til å kunne gjøre tilpasninger mellom ordningene dersom utviklingen i markedet krever dette. Departementet foreslår derfor ingen nærmere regulering av hvordan rådet skal fordele midlene.

5.5.4. Forskrifter for tilskuddsordningene

For å sikre armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og mediene, foreslår departementet at Mediestøtterådet også får som oppgave å fastsette forskrifter for tilskuddsordningene.

I dag fastsetter departementet forskriftene, med hjemmel i Stortingets årlige budsjettvedtak. I noen tilfeller utformer Medietilsynet utkastet til nye forskrifter eller endringer i eksisterende forskrifter, som er utgangspunktet for departementets saksbehandling. Når oppgaven med å utforme og fastsette forskrifter nå foreslås lagt til Mediestøtterådet, får Medietilsynet fortsatt samme funksjon som i dag (se nærmere om Medietilsynets oppgaver i 5.9).

Dagens forskrifter for tilskuddsordningene inneholder både materielle regler og regler om saksbehandlingen. Som nærmere omtalt i 5.9.2.3, foreslås det at departementet skal fortsette å gi saksbehandlingsreglene for Medietilsynets forvaltning av ordningene. I tillegg foreslår departementet at formålet for den enkelte tilskuddsordning fastsettes i lov, jf. omtalen i 5.4.1.

Lovforslaget innebærer dermed at Mediestøtterådets kompetanse avgrenses negativt, slik at rådet får kompetanse til å fastsette de nærmere reglene for den enkelte tilskuddsordning bortsett fra formål og saksbehandlingsregler.

Det innebærer at rådet blant annet vil kunne gi regler om ordningens nærmere avgrensning, vilkår for å motta tilskudd og hvordan tilskuddets størrelse skal fastsettes.

Ettersom Mediestøtterådet overtar forskriftskompetansen fra departementet, vil rådet også være ansvarlige for å sikre at forskriftene er forenlige med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, noe som kan kreve notifikasjon til og forhåndsgodkjenning av ESA.

Det er ikke uvanlig å *delegere* forskriftskompetanse til underordnede organer, slik at organet ikke bare bistår i saksforberedelsen, men også vedtar forskriften. Eksempelvis blir flere av de mer tekniske forskriftene på medieområdet fastsatt av Medietilsynet i dag.²⁴

Departementet forslår imidlertid ikke bare å delegere forskriftskompetansen til rådet, men at rådet bør få full rettslig uavhengighet fra regjeringen og departementet i forskriftsarbeidet.

Det bør være opp til rådet å vurdere hvordan forskriftene bør utformes slik at de på best mulig måte sikrer at de overordnede målene for mediepolicen oppnås. Departementet foreslår at rådets uavhengighet reguleres på følgende måte:

- Kongen og departementets instruksjonsmyndighet avskjæres, slik at rådet ikke kan instrueres om hvordan forskriftene skal utformes.
- Kongen og departementets kompetanse til å vedta forskrifter om tilskuddsordninger for direkte mediestøtte avskjæres.

Forslaget til regulering innebærer, i likhet med forslaget til regulering av fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene, at regjeringen og statsråden ikke kan holdes konstitusjonelt ansvarlig for rådets vedtagelse av forskriftene, ettersom et konstitusjonelt ansvar forutsetter at regjeringen og statsråden har instruksjons- og kontrollmyndighet. Departementet har vurdert om loven bør inneholde en sikkerhetsventil som åpner for at regjeringen unntaksvis kan gripe inn i rådets vedtak. Som redegjort for i 5.5.3 vil imidlertid en sikkerhetsventil undergrave formålet med å legge oppgaven til rådet, da det blir mulig for regjeringen å gripe direkte inn i utformingen av forskriftene. Lovforslaget skal sikre at regjeringens styring begrenses til overordnede mål og føringer og den overordnede rammen for mediestøtten. Departementet foreslår derfor at Kongens og departementets instruksjonsmyndighet og myndighet til å fatte egne vedtak avskjæres uten unntak.

Lovforslaget innebærer dermed at fastsettelsen av forskrifter for de direkte tilskuddsordningene ikke lenger er under løpende politisk kontroll. Eventuelle endringer eller innskrenkninger i rådets uavhengighet må skje ved lovendring. Dette er også formålet med forslaget, som skal bidra til å styrke mediernes redaksjonelle uavhengighet. Når det ikke lenger er opp til politiske myndigheter å utforme de nærmere vilkårene for ordningen, er det heller ingen risiko for at myndighetene kan tilpasse ordningene slik at bestemte medier faller utenfor. Dette bidrar til å forhindre at det finnes, eller fremstår som at det finnes, uheldige avhengighetsforhold mellom bestemte medier og politiske myndigheter. Det er avgjørende for tilliten til de redaktørstyrte mediene at det både fremstår som at de har, og at de faktisk har, frihet til å oppfylle sin kontrollfunksjon overfor myndighetene.

Med departementets forslag blir det i utgangspunktet opp til Mediestøtterådet å vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre endringer i dagens forskrifter, og om en slik prosess skal iverksettes. Departementet forutsetter at rådet følger utviklingen i mediemarkedet tett, for å

²⁴ For eksempel Forskrift av 10. oktober 2000 nr.1004 om konsesjonsområder for lokalradio og Forskrift av 29. juli 2008 nr. 864 om merking ved elektronisk omsetning av videogram

kunne vurdere om forskriftene må justeres for å sikre at målene for mediepolitikken nås. Selv om rådet står fritt til å vurdere hvilke endringer som er hensiktsmessige, må endringene være forenlige med de lovfestede formålsbestemmelsene, jf. departementets forslag i 5.4.

Når det gjelder fastsettelse av forskrift for en ny tilskuddsordning, forutsetter et slikt arbeid at den nye tilskuddsordningen og dens formål er vedtatt av Stortinget, jf. departementets forslag om lovfesting i 5.4. Utformingen av forskriften må skje innenfor rammene av det vedtatte formålet for tilskuddsordningen. For øvrig gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler for forskriftsarbeidet.

Det har vært uttrykt bekymring fra flere hold om at en slik modell kan medføre risiko for at det kan fastsettes mer skjønnsmessige tildelingskriterier, som igjen kan gi mindre forutsigbarhet for mediene.²⁵ Mediemangfoldsutvalget understreket særlig viktigheten av forutsigbarhet for størrelsen på tilskuddet for medier som mottar produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier. Økt forutsigbarhet ville etter utvalgets mening bidra til å sikre «en kontinuerlig satsing på den krevende journalistikken».²⁶

Departementet har på denne bakgrunn foreslått å lovfeste et system med fireårige styringssignaler, og at Stortinget på grunnlag av styringssignalene fastsetter den økonomiske rammen for mediestøtten for fire år av gangen, se omtalen i 5.3. Fastsettelsen av den økonomiske rammen får imidlertid mindre betydning for forutsigbarheten for den enkelte tilskuddsmottager dersom vilkårene for å motta tilskudd er skjønnsmessige.

Dagens vilkår for å motta produksjonstilskudd er så langt som mulig objektive, nettopp av hensyn til forutsigbarhet for mottakerne. Departementet mener at objektivitet bør ligge til grunn for vilkårene for å motta produksjonstilskudd også i fremtiden. Derfor foreslår departementet å presisere i formålsbestemmelsene til produksjonstilskuddsordningene at vilkårene utformes så objektivt som mulig, se nærmere i 5.4.2.1 og 5.4.2.2. Når formålsbestemmelsene lovfestes, stiller dette krav til rådets utforming av vilkår ved fremtidige forskriftsendringer.

Når det gjelder innovasjons- og utviklingstilskuddet og tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier, legger vilkårene opp til skjønnsmessige vurderinger på flere punkter. Tilskudd fra disse ordningene gis imidlertid hovedsakelig til prosjekter, og har ikke samme betydning som produksjonstilskuddet for mediens mulighet til å planlegge langsiktig. Behovet for forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne ble da heller ikke problematisert av Mediemangfoldsutvalget i forbindelse med denne typen ordninger. Departementet har derfor ikke foreslått å lovfeste at vilkår for disse ordningene skal utformes så objektivt som mulig.

²⁵ Flere aktører i mediebransjen uttrykte et slikt synspunkt under høringen av Mediestøttemeldingen i Stortingets familie- og kulturkomité 6. mai 2019. Høringen er tilgjengelig her:

²⁶ Se pkt. 8.5.2.5 i NOU 2017: 7

På denne bakgrunn mener departementet at hensynet til forutsigbarhet ivaretas av forslaget om å lovfeste formålsbestemmelsene til den enkelte tilskuddsordning. Å legge forskriftskompetansen for tilskuddsordningene til Mediestøtterådet øker dermed ikke risikoen for skjønnsmessige vilkår og uforutsigbarhet for tilskuddsmottagerne i nevneverdig grad sammenlignet med dagens situasjon.

Et annet spørsmål er om gjennomsiktigheten i saksbehandlingen svekkes av at kompetansen flyttes fra departementet til rådet. Rådet blir imidlertid et offentlig forvaltningsorgan, og både reglene i forvaltningslovens kapittel VII om forskrifter og Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) kommer til anvendelse. De samme saksbehandlingsreglene gjelder dermed for rådet som for departementet. Dette innebærer blant annet krav til at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, og krav til offentlig høring. Offentleglovas regler om innsyn gjelder også for rådet. I praksis vil dessuten saksforberedelsen i all hovedsak ligge hos Medietilsynet, som i dag. Forvaltningsloven, offentliglova og utredningsinstruksen gjelder for Medietilsynets saksforberedelse. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at gjennomsiktigheten i saksbehandlingen svekkes av at kompetansen flyttes fra departementet til Mediestøtterådet.

5.5.5. Avvikling av eksisterende ordninger og opprettelse av nye ordninger

Den siste oppgaven som foreslås lagt til Mediestøtterådet, er å foreslå nye tilskuddsordninger og å avvikle eksisterende ordninger. Departementet foreslår at rådet skal legge fram slike forslag skriftlig til departementet.

Bakgrunnen for å gi rådet denne oppgaven er at rådet som fagorgan bør ha en sentral rolle i arbeidet med å utvikle mediestøtteordningene. Som det ble redegjort nærmere for i 5.3, legger departementet opp til at det skal gjennomføres en bred og helhetlig gjennomgang av tilskuddsordningene på mediefeltet hvert fjerde år. I dette arbeidet er det naturlig at Mediestøtterådet bidrar med sine vurderinger av eksisterende ordninger og behovet for nye ordninger.

I prinsippet kan rådet legge frem forslag til departementet når som helst i fireårsperioden. For å sikre en helhetlig gjennomgang av tilskuddsordningene, bør imidlertid eventuelle forslag som hovedregel behandles samlet i budsjettproposisjonen og meldingen som legges frem hvert fjerde år. Departementet vil da presentere rådets forslag og begrunnelse, og deretter gi sin vurdering og anbefaling til Stortinget.

Det kan imidlertid ikke utelukkes særtilfeller hvor rådets forslag bør behandles før utløpet av fireårsperioden. Ordlyden i forslag til § 7 annet ledd åpner for begge alternativer.

Ettersom departementet har foreslått å lovfeste tilskuddsordningene og deres formål, krever en eventuell avvikling eller innføring av en ny ordning uansett lovendring. Lovprosessen sikrer offentlig høring, transparens og forankring i Stortinget, noe som har særlig betydning for aktørene som kan bli påvirket av endringer i tilskuddsordningenes sammensetning.

5.6. Organisering av Mediestøtterådet

5.6.1. Rådets status og sammensetning

Mediestøtterådet foreslås sammensatt som et kollegialt forvaltningsorgan. Som redegjort for i 5.5, skal organet i stor grad være uavhengig av overordnede organer.

Departementet mener at et kollegialt organ er godt egnet til å løse oppgavene som legges til organet. Med et kollegialt organ treffes avgjørelsene i fellesskap og blir belyst fra flere sider av medlemmer med relevant faglig ekspertise (se nærmere om kvalifikasjonskravene i 5.6.2).

Departementet foreslår at Mediestøtterådet får inntil syv medlemmer, hvorav en leder og en nestleder. Hvor mange medlemmer som oppnevnes vil kunne variere fra periode til periode. Det bør imidlertid ikke være færre en fem, for å sikre tilstrekkelig bredde i sammensetningen. Lederen er ansvarlig for å lede arbeidet i rådet. Nestlederen vil fungere som et vanlig rådsmedlem, men skal sikre at rådet er virksomt dersom lederen er fraværende.

For å sikre et robust og beslutningsdyktig råd, foreslår departementet at det oppnevnes varamedlemmer til rådet. Departementet foreslår at det velges numeriske fremfor personlige varamedlemmer. Med numeriske varamedlemmer kan det oppnevnes færre medlemmer, som innebærer at varamedlemmer som innkalles ved forfall kan opparbeide seg innsikt i rådets virksomhet raskere enn med personlige varamedlemmer. Dette vil sikre større kontinuitet i rådets arbeid. Uavhengig av hvor ofte varamedlemmene faktisk må tre inn for et fast medlem, forutsetter departementet at varamedlemmene gis anledning til å følge rådets arbeid, gjennom å få tilsendt alle relevante dokumenter, som sakspapirer og referater. Departementet har ikke lagt opp til å lovregulere hvor mange varamedlemmer som skal oppnevnes. Dette vil bero på antall faste medlemmer og deres faglige bakgrunn, som vil kunne variere. Det vil imidlertid oppnevnes færre varamedlemmer enn faste medlemmer.

5.6.2. Oppnevning og kvalifikasjonskrav

Hvordan rådets medlemmer oppnevnes og hva som skal til for å løse medlemmer fra vervet, har betydning for rådets uavhengighet.

Vanligvis oppnevnes kollegiale organer enten av Kongen eller departementet. De fleste organer med stor grad av uavhengighet oppnevnes av Kongen. Dette gjelder for eksempel Kulturrådet, Medieklagenemnda, Lotterinemnda, Konkurransklagenemnda og Personvernemnda. Begrunnelsen for å legge kompetansen til regjeringen er at det gir en større avstand mellom organet og departementet.

Ettersom Mediestøtterådet bør sikres stor grad av uavhengighet, foreslår departementet at kompetansen legges til Kongen, og at den ikke kan delegeres til departementet. Det blir imidlertid departementet som kommer med tilrådning om hvilke kandidater som bør oppnevnes, slik ordningen også er i Kulturrådet.²⁷

²⁷ Lov av 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd § 3 andre ledd andre punktum

Vel så viktig for rådets uavhengighet er om og i så fall på hvilke vilkår et rådsmedlem kan løses fra vervet før oppnevningsperioden er ute. Dersom oppnevningsmyndigheten står fritt til å løse medlemmer fra vervet mot deres vilje, er det risiko for at rådsmedlemmene lar seg påvirke av politiske eller andre offentlige interesser på en måte som går på tvers av den nye modellen. Rådet skal utøve sin virksomhet i tråd med lovfestede rammer og politiske føringer fra Stortinget. Innenfor disse rammene skal rådsmedlemmene ta sine beslutninger på faglig grunnlag, uten å ta hensyn til en eventuell risiko for å miste vervet.

Både lotteriloven og konkurranseloven har bestemmelser om hva som skal til for at et (nemnds)medlem kan løses fra vervet. Ifølge konkurranseloven kan et oppnevnt nemndsmedlem bare fratras vervet «[...]i tilfeller hvor det ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte.»²⁸ Ifølge lotteriloven kan et nemndsmedlem bare løses fra vervet dersom det «[...]ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det».²⁹

Departementet mener at hensynet til rådets uavhengighet og tilliten til rådet må veie tungt. Det taler for at det bare i unntakstilfeller skal være mulig å løse et rådsmedlem fra vervet mot medlemmets vilje. Dersom et rådsmedlem opptrer på en slik måte at det hemmer rådets virksomhet eller kan svekke tilliten til rådet, bør det imidlertid være mulig å løse rådsmedlemmet fra vervet. Rådsmedlemmene bør ha plikt til å utøve vervet forsvarlig, slik at rådet kan ivareta sine oppgaver i tråd med loven. Terskelen for å løse et medlem fra vervet bør imidlertid være høy. Et eksempel på uforsvarlig oppførsel kan være at rådsmedlemmet overhodet ikke utfører sine oppgaver. Et annet eksempel er at personlige forhold kan medføre at rådsmedlemmet ikke er i stand til å utøve vervet på forsvarlig vis, eksempelvis ved alvorlig sykdom. I slike tilfeller vil nok rådsmedlemmet som oftest fratras vervet frivillig. Det kan imidlertid være hensiktsmessig med en sikkerhetsventil, for å sikre at rådet fortsetter å være beslutningsdyktig og har den nødvendige faglige sammensetningen dersom en slik situasjon skulle oppstå.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å lovfeste at rådsmedlemmer ikke kan løses fra vervet i oppnevningsperioden unntatt i tilfeller hvor medlemmet ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Departementet foreslår imidlertid at rådsmedlemmene gis rett til å tre tilbake før oppnevningsperioden er utløpt. Det er ikke lagt opp til å lovregulere prosessen for en slik fratreden nærmere, men nærmere regler om organiseringen av Mediestøtterådet kan eventuelt gis i forskrift. Dersom det viser seg å være nødvendig, kan en forskrift eksempelvis omfatte regler om forhåndsvarsling av fratreden, varamedlemmenes rolle, og oppnevning av nytt rådsmedlem.

Når det gjelder oppnevningsperioden, bør den være av en viss lengde for å sikre kontinuitet i arbeidet. Mediestøtterådet skal følge utviklingen i markedet, for å kunne foreslå nye ordninger og avviklingen av eksisterende ordninger. Rådet får også forskriftskompetansen for tilskuddsordningene. Rådet får dermed arbeidsprosesser med en relativt lang

²⁸ Lov av 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 36 andre ledd siste punktum

²⁹ Lov av 24. februar 1995 nr.11 om lotterier mv. (lotteriloven) § 4 a andre ledd siste punktum

tidshorisont. Det kan være ressurskrevende for nye medlemmer å sette seg inn i pågående prosesser.

Departementet foreslår derfor at rådsmedlemmene oppnevnes for fire år av gangen. Dette er vanligvis oppnevningstiden i kollegiale organer, selv om det finnes unntak. Hensynet til kontinuitet kunne talt for en lengre oppnevningsperiode. Det kan imidlertid utelukke kandidater som ellers ville vært aktuelle dersom medlemmene må binde seg utover oppnevningstiden som ellers er vanlig. Dessuten kan det være hensiktsmessig med en mulighet til å skifte ut rådsmedlemmer dersom det i løpet av en fireårsperiode viser seg at medlemmet ikke fungerer som forutsatt.

For å sikre kontinuitet, foreslår i stedet departementet at rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes. Departementet vil særlig arbeide for en viss overlapp mellom rådsmedlemmene fra første til andre periode. Dette vil være av stor betydning for at arbeidsprosessene i rådet får satt seg.

Adgangen til gjenoppnevning er noe ulikt regulert i ulike uavhengige forvaltningsorganer. I Kulturrådet,³⁰ Lotterinemnda³¹ og Personvernemnda³² kan medlemmene gjenoppnevnes én gang, mens det ikke er satt noen begrensning for hvor mange ganger konkurranseklagenemndas medlemmer kan gjenoppnevnes.³³

Departementet har vurdert å ikke sette noen begrensning for hvor mange ganger rådsmedlemmene kan oppnevnes. Som det redegjøres nærmere for nedenfor, foreslås det relativt strenge regler for hvem som kan sitte som rådsmedlem. Dette begrenser utvalget av kvalifiserte kandidater, noe som taler for at medlemmene bør kunne oppnevnes flere ganger. På den annen side kan det tenkes at muligheten til å bli gjenoppnevnt skaper risiko for at rådsmedlemmene tar utenforliggende hensyn, for å sikre vervet også i fremtiden. Dessuten er det hensiktsmessig å garantere en viss utskiftning av rådsmedlemmer, for å åpne opp for nye perspektiver og ny kompetanse.

Departementet foreslår derfor at rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang.

Når det gjelder krav til rådsmedlemmenes kompetanse, må faglige kvalifikasjoner og relevant erfaring, særlig knyttet til medier, teknologi, jus og økonomi veie tungt. Det skal også tas hensyn til geografisk spredning, kjønnsbalanse og kulturelt mangfold. Kjønnsbalansen reguleres av § 28 i likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet ser det imidlertid ikke som hensiktsmessig å formalisere krav til rådets sammensetning i loven. Det bør gis rom for en viss fleksibilitet til å vurdere nødvendig kompetanse i takt med utviklingen i mediesektoren.

³⁰ Kulturrådsloven § 3 tredje ledd tredje punktum

³¹ Lotteriloven § 4 a andre ledd tredje punktum

³² Personopplysningsloven § 22 tredje ledd andre punktum

³³ Konkurranseloven § 36 andre ledd fjerde punktum

Mediestøtterådet skal forvalte den direkte mediestøtten, og det innebærer at flere av rådsmedlemmene bør ha mediefaglig kompetanse. Samtidig må det være tillit til at rådet utøver sine oppgaver på grunnlag av overordnede politiske føringer og faglige vurderinger, og ikke utfra enkeltaktørers interesser. Forvaltningslovens regler om habilitet kommer til anvendelse så langt de rekker. Uten ytterligere regler, er det imidlertid en risiko for å få rådsmedlemmer som har den nødvendige kompetansen, men som samtidig kan ha uheldige tilknytningsforhold til mediesektoren. Hensynet til rådets troverdighet, og til å ha et beslutningsdyktig råd, taler derfor for en nærmere regulering av hvem som kan bli rådsmedlem.

Rådsmedlemmene skal utøve sine oppgaver for å sikre at målene med mediepolitikken oppnås på best mulig måte, og ikke utfra enkeltaktørers interesser. Derfor bør det ikke sitte representanter for potensielle tilskuddsmottagere i rådet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at den som er ansatt i, eller har lederstilling eller verv i et styrende organ for et redaktørstyrt journalistisk medium ikke kan oppnevnes som rådsmedlem. Forslaget avskjærer ikke den som tidligere har hatt en slik posisjon fra å være rådsmedlem. Tilliten til rådet kunne kanskje styrkes ytterligere ved å fastsette en karantenetid for kandidater som tidligere har hatt en posisjon som beskrevet over. Det er imidlertid i langt mindre grad grunn til å stille spørsmålstegn ved et rådsmedlem som tidligere har hatt en rolle i mediebransjen, enn et rådsmedlem som samtidig er ansatt i eller har en styrende posisjon tilknyttet en potensiell tilskuddsmottaker. En regel om karantenetid begrenser dessuten antall potensielle kandidater ytterligere. Tilliten til Mediestøtterådet avhenger også av at rådets medlemmer er godt kvalifiserte, noe som krever et visst tilfang av potensielle kandidater.

Videre gjelder habilitetsreglene, slik at en kandidat som kommer direkte fra en posisjon i mediene, må avstå fra å ta del i saksbehandlingen dersom forholdet er egnet til å svekke tilliten til vedkommende. Samlet sett mener departementet derfor at det ikke er nødvendig med en regel om karantenetid.

For å begrense risikoen for at det tas utenforliggende hensyn, foreslår departementet også at den som har økonomiske interesser i mediebransjen utelukkes fra å være rådsmedlem. Ordlyden omfatter den som har eierandeler i en sammenslutning i mediebransjen, men også andre økonomiske forhold kan etter en konkret vurdering være diskvalifiserende.

5.7. Overprøving av Mediestøtterådets beslutninger

Forvaltningslovens regler om omgjøring og klage kommer bare til anvendelse når en beslutning oppfylder vilkårene for å være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Mediestøtterådets fordeling av midler mellom tilskuddsordningene oppfylder ikke vilkårene for enkeltvedtak, jf. gjennomgang i 5.5.3. Det samme gjelder for vedtagelse av forskrifter, hvor det er gitt egne saksbehandlingsregler i forvaltningsloven kapittel VIII. Rådets siste oppgave er å foreslå avvikling eller opprettelse av tilskuddsordninger. Ettersom det her bare er snakk om å *foreslå* et tiltak, er heller ikke dette «bestemmende» for rettighetene til «en eller flere bestemte personer», jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b jf. bokstav c.

Når Mediestøtterådet treffer beslutninger som beskrevet over, kan de med andre ord ikke overprøves verken ved at det klages på beslutningen eller ved omgjøring av et overordnet organ.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at Mediestøtterådet kan treffe enkeltvedtak i andre sammenhenger, mest praktisk i saker etter offentleglova.

I prinsippet kan klageadgangen på rådets enkeltvedtak avskjæres. Klagemuligheten er imidlertid en viktig rettssikkerhetsgaranti, og bør derfor kun avskjæres dersom det er nødvendig for at Mediestøtterådet skal kunne oppfylle sitt formål. Målet med å flytte deler av forvaltningen av mediestøtten til Mediestøtterådet, er å styrke avstanden mellom politiske myndigheter og mediene i forvaltningen av mediestøtten, ved å motvirke at det oppstår (mistanke om) uheldige avhengighetsforhold. Derfor er det viktig å sikre rådet uavhengighet i utøvelsen av sine kjerneoppgaver; fordeling av mediestøtte, fastsettelse av forskrift og vurdering av tilskuddsordningene på mediefeltet. Det er imidlertid av mindre betydning å sikre fullstendig uavhengighet utenfor kjerneoppgavene, eksempelvis i behandlingen av innsynssaker. Departementet mener at rettssikkerhetshensyn veier tyngre enn hensynet til rådets uavhengighet av overordnede forvaltningsorgan når man er utenfor kjerneoppgavene. Derfor vil ikke departementet foreslå at klagemuligheten avskjæres.

Et annet spørsmål er om klagen bør behandles av et annet organ enn departementet. Den mest naturlige løsningen ville i så fall være Medieklagenemnda, som behandler klagesaker fra Medietilsynet (se nærmere om dette i 5.9).

Det er i varierende grad valgt en slik løsning for de uavhengige organene departementet har sett nærmere på. Datatilsynet er sikret stor grad av uavhengighet, ved at Personvernemnda er klageinstans, og klagemuligheten i tillegg i noen tilfeller er avskåret.³⁴ Kulturrådet er sikret stor faglig uavhengighet, ved at klagemuligheten er avskåret hva gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnet.³⁵ Klager på Konkurransetilsynets vedtak behandles i all hovedsak av Konkurransesklagenemnda, men det gjøres unntak for tilsynets vedtak etter pristiltaksloven, som behandles av departementet.³⁶ Begrunnelsen for dette er at avgjørelsene etter pristiltaksloven «[...]kan være basert på politiske hensyn og derfor ikke egner seg for behandling i en uavhengig klagenemnd.»³⁷

På mediefeltet er Medieklagenemnda klageinstans for Medietilsynets vedtak knyttet til tilskuddsordningene. Departementet behandler imidlertid klager på enkeltvedtak etter offentleglova og partsinnsyn etter forvaltningsloven.

Felles for løsningene er at vedtak som ligger innenfor førsteinstansens kjerneoppgaver, eksempelvis der det utøves et faglig skjønn ikke kan påklages, eller bare kan påklages til en klageinstans utenfor det alminnelige forvaltningshierarkiet. For disse vedtakene er det

³⁴ Personopplysningsloven § 22 første og annet ledd

³⁵ Kulturrådsloven § 6

³⁶ Konkurranseloven § 35 første ledd

³⁷ Prop. 37 L (2015-2016) Endringer i konkurranseloven (Konkurransesklagenemnda, kartellforlik mm.) pkt. 9.1 på s.85

dermed lagt avgjørende vekt på å ivareta organets selvstendighet fra regjeringen og departementet. Der vedtakene derimot kan ta mer politiske hensyn, eller ikke gjelder realiteten i saken, behandles klagen oftere av overordnet departement.

Mediestøtterådet vil være i en spesiell situasjon sammenlignet med de øvrige organene departementet har sett på. For det første blir de færreste avgjørelser rådet treffer enkeltvedtak, og rådet vil ikke treffe enkeltvedtak som er direkte relatert til sitt kjerneområdet – nemlig forvaltningen av mediestøtte.

Etter departementets mening er det derfor liten grunn til å legge en oppgave til Medieklagenemnda som ikke utnytter deres kjernekompetanse. Det foreslås i stedet å lovfeste at departementet er klageinstans for rådets enkeltvedtak.

Departementet tilføyer at den samme modellen benyttes for klager på Medietilsynets vedtak, hvor departementet blant annet håndterer klager etter offentleglova, men ikke klager knyttet til enkeltsaker om tilskudd.

Når det gjelder omgjøring uten klage, foreslår departementet en annen løsning. I disse tilfellene er det snakk om å gripe direkte inn i Mediestøtterådets beslutninger, uten at den vedtaket er rettet mot har klaget på sakens utfall. Selv om de aktuelle enkeltvedtakene ikke blir på rådets kjerneområde, mener departementet at hensynet til rådets uavhengighet taler for å avskjære regjeringen og departementet fra å gripe inn. Samtidig trekker ikke hensynet til den vedtaket er rettet mot sterkt i motsatt retning, ettersom vedkommende fortsatt har mulighet til å klage. Departementet foreslår derfor at Kongen avskjæres fra å omgjøre Mediestøtterådets enkeltvedtak. Når Kongen ikke lenger har myndighet til å omgjøre vedtaket, har heller ikke departementet denne myndigheten.

5.8. Saksbehandlingsregler for Mediestøtterådet

Mediestøtterådet skal gi forskrifter, treffe beslutninger om fordeling av midler og komme med forslag til departementet om avvikling eller oppretting av tilskuddsordninger. Dette er oppgaver av ulik karakter, som kan kreve ulike arbeidsmåter. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å gi detaljerte regler om rådets saksbehandling nå, men behovet for dette kan vurderes når rådet har vært i drift en stund. Det vil da bli klarere om det er behov for regler, og på hvilket nivå de bør fastsettes. Uansett gjelder forvaltningsloven og offentleglova for rådets virksomhet.

Det bør imidlertid allerede nå gis regler for når og hvordan rådet kan treffe beslutninger. Departementet foreslår at rådet kan treffe vedtak og avgjørelser når mer enn halvparten av medlemmene er til stede, og at beslutningene treffes ved alminnelig flertall. Departementet foreslår videre at rådets leder har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig at rådet skal kunne delegere sin kompetanse, eksempelvis til leder eller til Medietilsynet. Rådet bør treffe sine beslutninger i fellesskap, for å sikre at ulike faglige ståsteder blir hensyntatt i beslutningene. Departementet har derfor ikke foreslått noen bestemmelse om delegasjon i loven.

Utover dette foreslås det at departementet får hjemmel til å gi forskrift med nærmere saksbehandlingsregler. Departementet ber samtidig om høringsinstansenes syn på om det er særskilte saksbehandlingsregler for rådet som bør fastsettes i lov allerede nå.

5.9. Medietilsynets forvaltning av mediestøtten

5.9.1. Medietilsynets oppgaver på mediefeltet i dag

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på mediefeltet. Tilsynet er underlagt Kulturdepartementet, som gir rammene for tilsynets arbeid gjennom et årlig tildelingsbrev. Det følger av Medietilsynets samfunnsoppdrag at tilsynet skal bidra til å oppfylle statens overordnede mediepolitiske mål om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet bidrar til å fremme de mediepolitiske målene ved å tilrettelegge for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen. Medietilsynet er ved lov og forskrift tillagt en rekke oppgaver på mediefeltet som spenner fra tilsyn med bestemmelsene i kringkastingsloven til forvaltning av tilskuddsordningene på mediefeltet. Medietilsynet skal også følge med på medieutviklingen og gi råd og innspill til Kulturdepartementet innenfor medieområdet.

Forholdet mellom departementet og Medietilsynet, herunder tilsynets uavhengighet som forvaltningsorgan, varierer ut fra de ulike oppgavene som tilsynet har ansvar for. For tilsyn iht. kringkastingsloven kan departementet ikke instruere Medietilsynet i enkeltsaker. Departementet kan heller ikke omgjøre tilsynets vedtak i andre saker vedrørende tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting.³⁸ Kringkastingsloven åpner imidlertid for at departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling. Når det gjelder tilsynets forvaltning av tilskuddsordningene på mediefeltet er det i prinsippet et handlingsrom for departementet til å instruere i enkeltsaker. Dette gjelder ikke innovasjons- og utviklingstilskuddet, hvor det er slått fast at departementet ikke kan instruere Medietilsynet eller Medieklagenemnda i enkeltsaker.³⁹

Medietilsynets enkeltvedtak behandles som hovedregel av Medieklagenemnda. Medieklagenemnda er en uavhengig klagenemnd som er oppnevnt av Kulturdepartementet. Klagenemnda behandler klagesaker på tilsynets enkeltvedtak knyttet til tilskuddsordningene på mediefeltet, etter kringkastingsloven, lov om åpenhet om eierskap i media og vern av barn og unge. Nemnda behandler også klagesaker om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk. På kringkastingfeltet behandles imidlertid noen typer enkeltvedtak av departementet.⁴⁰ Dessuten behandler departementet klager på tilsynets enkeltvedtak i henhold til offentleglova og partsinnsyn etter forvaltningsloven..

³⁸ Jf. kringkastingsloven § 2-15.

³⁹ Forskrift av 26. juni 2018 nr. 1033 § 5 siste ledd

⁴⁰ Medietilsynets enkeltvedtak i saker vedrørende tilsyn med konsesjonsvilkår for riksdekkende kringkasting, jf. kringkastingsloven § 2-1, eller riksdekkende anlegg for kringkasting eller videresending av kringkasting, jf. kringkastingsloven § 2-2

5.9.2. Nærmere om lovforslaget

I dag inneholder de ulike tilskuddsforskriftene regler om Medietilsynets oppgaver, forholdet mellom Medietilsynet og departementet, og saksbehandlingsregler. Departementet foreslår at lov om mediestøtte gir en samlet regulering av Medietilsynets forvaltning av mediestøtten. Det foreslås derfor en bestemmelse om Medietilsynets oppgaver knyttet til mediestøtten, en bestemmelse om instruksjonsmyndighet og overprøving av Medietilsynets vedtak og en bestemmelse om saksbehandling.

5.9.2.1. Medietilsynets oppgaver

Departementet foreslår å lovfeste at Medietilsynet forvalter tilskuddsordningene for mediestøtte iht. lovforslagets kapittel 2. Se nærmere om lovfestingen av tilskuddsordningene og deres formål i 5.4.1 og 5.4.2. Dette innebærer at det er Medietilsynet som skal vurdere søknader og fatte enkeltvedtak om tilskudd iht. det regelverket Mediestøtterådet fastsetter. Dette viderefører den rollen Medietilsynet har også i dag, som forvalter av tilskuddsordningene.

Videre foreslås det at Medietilsynet skal være sekretariat for Mediestøtterådet. Departementet legger til grunn at dette innebærer at tilsynet skal utarbeide saksgrunnlag for rådet, blant annet faglige grunnlag for rådets endringer i tilskuddsforskriftene, evaluering av effekten av eksisterende tilskuddsordninger, utarbeiding av grunnlag for å vurdere behov for å opprette nye eller avvikle eksisterende tilskuddsordninger, tilrettelegge for innspillmøter og andre møter og arrangement for rådet, samt andre oppgaver som er nødvendige for rådets arbeid i henhold til loven.

I tillegg til at Medietilsynet skal fungere som sekretariat for rådet, og forvalte tilskuddsordningene på mediefeltet, foreslår departementet at Medietilsynet også for ansvar for å utbetale tilskudd til NRK, i tråd med den nye finansieringsmodellen. Departementet går ikke nærmere inn på finansieringsmodellen i dette høringsnotatet, men viser til behandlingen i Mediestøttemeldingen kapittel 4 og 8, som ble vedtatt av Stortinget i juni 2019. Departementet kunne i prinsippet forestått utbetalingen av tilskuddet selv, men mener at det er hensiktsmessig å samle forvaltningen av tilskuddene på mediefeltet i Medietilsynet, fremfor å la noe ligge hos departementet. Departementet foreslår dermed å lovfeste at Medietilsynet utbetaler tilskudd til NRK i henhold til Stortingets budsjettvedtak.

Til sist foreslås det å fastsette i loven at Medietilsynet skal forvalte midlene til kommersiell allmennkringkasting i henhold til Stortingets vedtak og den til enhver tid gjeldende avtalen om kommersiell allmennkringkasting. Departementet mener det er hensiktsmessig at også Medietilsynets rolle knyttet til finansieringen av kommersiell allmennkringkasting fremkommer av loven.

5.9.2.2. Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

For å sikre Medietilsynets uavhengighet, foreslår departementet en egen bestemmelse om instruksjonsmyndighet og overprøving av Medietilsynets vedtak. Bestemmelsen formaliserer det som allerede er praksis i dag. Departementet skal ikke kunne instruere Medietilsynet i enkeltsaker eller omgjøre Medietilsynets vedtak etter forskrifter underlagt loven, det vil si

forskriftene for den enkelte tilskuddsordning. Departementet kan heller ikke treffe vedtak i en sak som hører under tilsynet etter forskrifter underlagt loven.

Forslaget går imidlertid ett steg videre, ettersom det foreslås å avskjære «Kongens» kompetanse på området. Det innebærer at også regjeringens mulighet til å i unntakstilfeller gripe inn i enkeltsaker om mediestøtte avskjæres. Forslaget til regulering bidrar til å styrke uavhengigheten til mediene ytterligere sammenlignet med i dag. De overordnede forvaltningsorganene avskjæres nå formelt fra å gripe inn i Medietilsynets beslutninger om å tildele eller avslå søknader om tilskudd. Departementet mener at det er mest i tråd med modellen det legges opp til for øvrig. Modellen innebærer at de overordnede målene og føringene for mediepolitikken besluttes av politiske myndigheter, mens den konkrete fordelingen av midler og utformingen av virkemidler legges til et "armlengdesorgan" - i dette tilfellet Medietilsynet.

Videre foreslår departementet å lovfeste at Medieklagenemnda skal være klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak om tilskudd etter forskrifter underlagt loven. Dette fremkommer i dag av den enkelte forskrift for tilskuddsordningene.

5.9.2.3. Saksbehandling

Medietilsynet er i dag forpliktet til å følge forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandling. Videre er det fastsatt enkelte saksbehandlingsregler i de enkelte tilskuddsordningene. Departementet mener at det er hensiktsmessig at det er departementet som har ansvaret for å gi regler om Medietilsynets saksbehandling. Det foreslås derfor at departementet kan gi forskrift med utfyllende regler om Medietilsynets saksbehandling ved forvaltningen av mediestøtte.

5.10. Medieklagenemnda

Det følger av dagens forskrifter for tilskuddsordningene at Medieklagenemnda er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak. Det er imidlertid kun forskriften om innovasjons- og utviklingstilskudd som avskjærer departementets instruksjons- og omgjøringsadgang uttrykkelig.

Departementet foreslår derfor at det gis en generell bestemmelse i lov om mediestøtte, hvor det fremgår at Kongen ikke kan instruere Medieklagenemnda om avgjørelsen av enkeltsaker på tilskuddsfeltet, og heller ikke omgjøre klagenemndas vedtak på eget tiltak. Forslaget går, i likhet med forslaget om avskjæring av kompetanse overfor Medietilsynet (se 5.9.2.2), ett steg videre sammenlignet med dagens praksis, ettersom det foreslås å avskjære «Kongens» og ikke bare departementets kompetanse. De samme hensynene gjør seg gjeldende for Medieklagenemndas som for Medietilsynets uavhengighet. Departementet viser derfor til redegjørelsen i 5.9.2.2.

5.11. Søksmål

Kongens og departementets myndighet til å instruere, omgjøre og fatte egne vedtak på Mediestøtterådets, Medietilsynets og Medieklagenemndas ansvarsområder på mediestøttefeltet, foreslås avskåret, jf. nærmere behandling i 5.5, 5.9 og 5.10.

Ettersom Kongens og departementets myndighet avskjæres, foreslås det at eventuelle søksmål om Mediestøtterådets, Medietilsynets og Medieklagenemndas vedtak rettes mot staten ved den instans som har truffet vedtaket.

En tilsvarende regel finnes på kringkastingsfeltet, hvor det fremkommer av loven at eventuelle søksmål mot Medieklagenemndas vedtak rettes mot staten v/ Medieklagenemnda.⁴¹

6. Rapportering

Bestemmelsene om økonomistyring i staten gjelder alle statlige forvaltningsorganer, også uavhengige forvaltningsorganer. Det innebærer at reglene om rapportering kommer til anvendelse, og at Mediestøtterådet skal levere en årsrapport til departementet, som publiseres offentlig.⁴² Denne rapporteringen vil imidlertid følge det vanlige systemet som følger av bestemmelsene, og departementet ser det ikke som hensiktsmessig med en særskilt lovregulering av spørsmålet.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1. Konsekvenser for forvaltningen

Opprettelsen av Mediestøtterådet får både økonomiske og administrative konsekvenser for statsforvaltningen.

For det første kommer kostnader knyttet til rådet, i første rekke til honorering av rådsmedlemmene og kostnader forbundet med rådets møtevirksomhet. Hvor store kostnadene blir avhenger av hvor mange rådsmedlemmer som oppnevnes. Det er lagt opp til at det kan oppnevnes inntil syv rådsmedlemmer (inkludert leder og nestleder). I tillegg blir det behov for å tilføre ressurser til Medietilsynet, som skal være sekretariat for rådet. Medietilsynet har foreløpig estimert at det kreves to årsverk for oppgavene som følger av sekretariatsfunksjonen.

Lovforslaget krever ikke økte bevilgninger. Opprettingen av Mediestøtterådet og sekretariatsfunksjonen i Medietilsynet dekkes innenfor Kulturdepartementets budsjettammer.

7.2. Konsekvenser for næringslivet og private

Loven gjelder mediestøtte, og vil derfor i hovedsak ha betydning for mediebransjen. Lovforslaget vil imidlertid ikke påvirke vilkårene for å motta tilskudd etter dagens ordninger. Dagens tilskuddsordninger videreføres uten materielle endringer, jf. redegjørelse for dette i 5.4. Lovforslaget påvirker heller ikke størrelsen på den økonomiske rammen for mediestøtten. Opprettelsen av Mediestøtterådet vil heller ikke påvirke søknadsprosessene

⁴¹ Kringkastingsloven § 2-14 andre ledd

⁴² Bestemmelsene om økonomistyring i staten pkt. 1.5.1

for tilskuddsordningene. Søknadsprosessen vil som i dag administreres av Medietilsynet. Forslaget krever altså ingen tilpasning fra næringslivets side.

Dermed vil forslaget verken ha betydning for hvor mye som kan mottas i tilskudd eller hva som skal til for å motta tilskudd. Lovforslaget vil derfor ikke ha negative økonomiske konsekvenser for næringslivet.

En positiv effekt av forslaget, er at det vil bidra til mer forutsigbarhet, ved at det fastsettes langsiktige økonomiske rammer for mediestøtten. Dette kan gjøre det enklere for mediene å planlegge mer langsiktig, særlig for medier som mottar produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier.

Departementet kan ikke se at forslaget får økonomiske konsekvenser for private.

8. Forslag til lov om mediestøtte

Lov om mediestøtte

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. *Formål*

Loven skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og ved å legge til rette for journalistikk av høy kvalitet i et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet.

§ 2. *Geografisk virkeområde*

Loven gjelder også på Svalbard. Kongen kan i forskrift fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

§ 3. *Fireårige styringssignal for mediestøtten*

Regjeringen skal foreslå faste, langsiktige økonomiske rammer for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte, gjennom fireårige styringssignal. Forslag til styringssignal legges frem for Stortinget i en budsjettproposisjon med meldingsdel året etter at det har vært stortingsvalg.

Kapittel 2. Ordningene for direkte mediestøtte

§ 4. *Forskrifter om tilskuddsordningene for direkte mediestøtte*

Mediestøtterådet kan gi nærmere forskrifter om tilskuddsordningene for direkte mediestøtte, innenfor rammene som følger av kapittel 2 i denne loven.

Departementet kan gi forskrifter med saksbehandlingsregler for tilskuddsordningene for direkte mediestøtte, jf. § 18.

§ 5. *Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier*

Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier skal stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Videre skal ordningen fremme uavhengig journalistikk karakterisert av høy kvalitet, særlig i nyhets- og aktualitetsmedier i markeder som er for små til å være bærekraftige eller som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.

Produksjonstilskuddet gis som driftstilskudd. Vilkårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.

§ 6. *Produksjonstilskudd for samiske nyhets- og aktualitetsmedier*

Produksjonstilskuddet for samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet, og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til

nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe, eller som fast og regelmessig publiserer samiskspråklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilkårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne

§ 7. *Innovasjons- og utviklingstilskudd*

Innovasjons- og utviklingstilskuddet skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier, særlig i små, lokale medier.

§ 8. *Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier*

Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, gjennom å stimulere til et bredt innholdstilbud av høy kvalitet, digitalisering, nyskapning, kompetanseutvikling, samarbeid mellom ulike lokalmedier og et økonomisk bærekraftig driftsgrunnlag for de lokale lyd- og bildemediene.

§ 9. *Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark*

Ordningen for distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark skal legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i denne regionen.

Kapittel 3. Mediestøtterådet

§ 10. *Oppgaver*

Mediestøtterådet (Rådet) skal fordele mediestøtten mellom de til enhver tid eksisterende ordningene for direkte mediestøtte.

Rådet kan foreslå nye tilskuddsordninger og å avvikle eksisterende ordninger. Forslagene oversendes departementet skriftlig.

Rådet fastsetter forskrifter for ordningene for direkte mediestøtte, jf. § 4.

§ 11. *Organisering*

Rådet er et kollegialt statlig forvaltningsorgan med en leder, nestleder, inntil fem medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov.

Rådets medlemmer, inkludert leder, nestleder og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilrådning fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av relevant erfaring og kompetanse. Den som er ansatt i, eller har lederstilling eller verv i styrende organer for et redaktørstyrt journalistisk medium, kan ikke oppnevnes som rådsmedlem. Det kan heller ikke oppnevnes rådsmedlemmer med økonomiske interesser i mediesektoren.

Rådsmedlemmene oppnevnes for fire år av gangen. Et oppnevnt rådsmedlem kan ikke fratas vervet i oppnevningsperioden, unntatt i tilfeller hvor medlemmet ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Rådsmedlemmer har rett til å tre tilbake før oppnevningsperioden har utløpt.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organiseringen av Mediestøtterådet.

§ 12. Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Kongen kan ikke instruere rådet om saksbehandlingen eller innholdet i avgjørelsene, hverken generelt eller i den enkelte sak. Kongen kan heller ikke omgjøre rådets vedtak eller treffe vedtak i en sak som hører under rådet.

Departementet er klageinstans for Rådets enkeltvedtak.

§ 13. Søksmål

Eventuelle søksmål om Mediestøtterådets vedtak skal rettes mot staten ved Mediestøtterådet.

§ 14. Saksbehandling

Rådet kan treffe vedtak og avgjørelser når mer enn halvparten av medlemmene er til stede. Vedtak og avgjørelser treffes ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet har rådets leder dobbeltstemme.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen i Mediestøtterådet.

Kapittel 4. Medietilsynets forvaltning av mediestøtten

§ 15. Oppgaver

Medietilsynet er sekretariat for Mediestøtterådet, og forvalter tilskuddsordningene for mediestøtte, jf. kapittel 2.

Medietilsynet utbetaler tilskudd til NRK i henhold til Stortingets budsjettvedtak.

Medietilsynet forvalter midlene til kommersiell allmennkringkasting i henhold til Stortingets vedtak og den til enhver tid gjeldende avtalen om kommersiell allmennkringkasting.

§ 16. Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Kongen kan ikke instruere Medietilsynet om avgjørelser i enkeltsaker. Kongen kan heller ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter forskrifter underlagt denne loven, eller treffe vedtak i en sak som hører under tilsynets myndighet etter forskrifter underlagt denne loven.

Klagenemnda for mediesaker er klageinstans for Medietilsynets enkeltvedtak om tilskudd etter forskrifter underlagt denne loven.

§ 17. *Søksmål*

Eventuelle søksmål om Medietilsynets vedtak etter forskrifter underlagt denne loven skal rettes mot staten ved Medietilsynet.

§ 18. *Saksbehandling*

Departementet kan i forskrift gi regler om Medietilsynets saksbehandling ved forvaltningen av tilskuddsordningene for mediestøtte, jf. kapittel 2.

Kapittel 5. Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda)

§ 19. *Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak*

Kongen kan ikke instruere Medieklagenemnda om avgjørelsen av enkeltsaker etter forskrifter underlagt denne loven. Kongen kan heller ikke omgjøre Medieklagenemndas vedtak etter forskrifter underlagt denne loven.

§ 20. *Søksmål*

Eventuelle søksmål om Medieklagenemndas vedtak etter forskrifter underlagt denne loven skal rettes mot staten ved Klagenemnda for mediesaker.

Kapittel 6. Ikraftsetting

§ 21. *Ikraftsetting*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.