

Vedtak i sak 1/2015
29. april 2016

Påklaget vedtak: Medietilsynets vedtak om sanksjon i form av overtredelsesgebyr av 27. oktober 2015

Klager: Norsk rikskringkasting
Bj. Bjørnsons pl.1
0130 OSLO

#####

Vedtaket er truffet etter skriftlig behandling i nemnda.

Nemndas sammensetning:

Saken er behandlet av advokat Harald Bjelke jr (leder), advokat Kyrre Eggen (medlem) og statsviter Kjersti Thorbjørnsrud (medlem).

Habilitet

Harald Bjelke opplyste at han jobbet i NRKs juridiske avdeling i perioden 2002-2008, og at han har hatt NRK som motpart i mindre saker knyttet til kontraktsforhandlinger de senere år, men at det nå er mer enn ett år siden siste sak. Relasjonen til NRK anses å være så fjern, at det ikke er et forhold som skaper tvil om Bjelkes habilitet.

Bakgrunn og saksgang:

I forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget 2015 observerte Medietilsynet under sitt tilsyn med valgloven § 9-9, at det på NRK1 mandag 14. september kl 2049 ble offentliggjort prognoser for Arbeiderpartiets valgresultat på landsbasis og i Bergen, da en reporter intervjuet en representant fra Arbeiderpartiet.

Medietilsynet har kommet til at dette var i strid med valgloven § 9-9, som har følgende ordlyd:

«Valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag eller de dager valget foregår kan ikke offentliggjøres før tidligst kl 21 på valgdagen»

Medietilsynet varslet i e-post av 14. september og brev av 15. september 2015 om sanksjon i form av overtredelsesgebyr. NRK ga i brev av 25. september 2015 uttalelse i saken. Medietilsynet fattet deretter følgende vedtak den 27. oktober 2015:

1. NRK har i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget 14. september 2015 brutt forbudet i valgloven § 9-9 ved for tidlig offentliggjøring av prognoser.
2. NRK illegges et gebyr på kr. 600 000, - for dette forholdet.

NRK klaget på vedtaket den 16. november 2015. Klagen var rettidig fremsatt, jf forvaltningsloven §§ 29 og 30. Medietilsynet har i brev av 22. desember 2015 opplyst at vedtaket om overtredelsesgebyr på kr. 600 000 opprettholdes, og saken ble deretter oversendt klagenemnda, jf forvaltningsloven §§ 33 andre ledd og § 33 fjerde ledd, jf valgloven § 15-11.

NRK har i brev av 18. januar og 12. februar 2016 inngitt ytterligere kommentarer til saken.

Klagers anførsler:

NRK anfører prinsipielt at det ikke er adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Subsidiært er det anført at gebyrets størrelse er altfor høyt. Det er vist til valgloven § 15-11, jf § 9-9 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10.

NRK er av den oppfatning at vilkåret i valglovens § 15-11 om uaktsomhet, ikke er oppfylt i dette tilfellet. Det er vist til at NRKs ledelse gjentatte ganger – både muntlig og skriftlig – skal ha informert alle aktuelle medarbeidere i NRK uttrykkelig om sperrefristen og at det forelå et absolutt forbud mot publisering før kl 21. E-poster om dette er dokumentert.

Klager viser til at det i forarbeidene til valgloven, Ot.prp. nr 32 (2008-2009) er lagt til grunn at det må være snakk om en handling «i strid med kravet til forsvarlig opptreden» på området. NRK hevder å ha opptrådt tilstrekkelig forsvarlig i dette tilfellet, og at overtredelsen skyldes en menneskelig svikt selskapet ikke kunne sikre seg mot. NRK fremholder at det har gjort det som med rimelighet kunne kreves i forhold til forbudet i valgloven § 9-9. NRK har opplyst at deres reporter trodde klokken var 21.00, og at det således var tillatt å publisere prognosene. Hun ble først oppmerksom på feilen da hun «på øret» fikk opplyst fra regi på Marienlyst at hun ikke måtte oppgi tallene ennå. NRK forklarer at det er mye støy på valgvakten, og at reporteren hadde problemer med å få med seg hva som gikk på luften i forkant av at hun skulle på. NRK opplyser at de i fremtiden vil avgrense hvem som får tilgang til tallene før kl. 21.00.

NRK anfører videre at ikke ethvert brudd på sperrefristen skal sanksjoneres, med henvisning til at valgloven § 15-11 er en «kan»-regel. Lovgiver har således ment at ikke alle forhold skal sanksjoneres, men at de enkelte forhold må vurderes konkret. NRK mener at i dette tilfelle er det svært lite som kan bebreides selskapet, og at preventive hensyn bak bestemmelsen og hensyn til konkurrenter derfor ikke taler for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Under enhver omstendighet anfører klager at klagers skyldgrad er så liten at det må få betydning for utmålingen av gebyret. NRK mener at valglovens kriterier for utmåling av gebyr tilsier en mild bedømmelse, sett i forhold til at NRK i liten grad kan bebreides for den overtredelse som er begått og at det er vanskelig å gardere seg mot at slikt rent menneskelig svikt kan oppstå.

NRK fremholder at feilen ikke skadet de hensyn som valgloven er satt til å beskytte, nemlig å hindre en utilbørlig påvirkning av velgerne mens stemmegivningen pågår, samt å sikre en rolig og verdig gjennomføring av stemmegivningen.

NRK anfører at nødvendighetskravet i EMK art 10, knyttet til lovlig inngrep i ytringsfriheten, ikke er oppfylt. Også her fremholdes at det etter en konkret vurdering ikke må anses å være et nødvendig inngrep å ilegge sanksjonen. Kravene til relevant og tilstrekkelig sanksjon anføres ikke å være oppfylt. Subsidiært at sanksjonen ikke er proporsjonal med overtredelsens alvorlighetsgrad og lovbestemmelsens formål.

Avslutningsvis viser NRK til tidligere saker Medietilsynet har behandlet for overtredelser av valgloven § 9-9, jf § 15-11, samt at klagenemnda må klargjøre hvilke krav som kan stilles til NRK for å forhindre slike feil dersom klagenemnda skulle komme til at uaktsomhetskravet er oppfylt.

Klagenemndas vurdering:

Klagenemnda må først ta stilling til om vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt.

Det fremgår av valglovens § 15-11 første ledd første punktum at brudd på valgloven § 9-9 kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter valglovens § 15-11 må det foreligge en «forsettlig eller uaktsom» overtredelse for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges.

Klagenemnda anser det som klart at bruddet ikke var basert på en bevisst handling. Spørsmålet blir da om NRK har opptrådt uaktsomt. Det fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) på side 27 at simpel uaktsomhet er tilstrekkelig for at skyldkravet skal være oppfylt. Det avgjørende momentet i vurderingen av skyldgraden er «om gjerningspersonen har opptrådd slik ein med rimelegheit kan krevje i høve til forbodet i § 9-9». I henhold til § 15-11 er ansvarssubjektet likevel «foretak(et)».

Klagenemnda har kommet til at NRK har opptrådt uaktsomt. Det er etter nemndas syn ingen tvil om at NRKs medarbeider som intervjuet representanten fra Arbeiderpartiet opptrådte uaktsomt da hun under direktesendingen 11 minutter før kl 2100 opplyste om prognosene til Arbeiderpartiet på landsbasis og i Bergen. Muligens kan det også anses uaktsomt av den eller de i redaksjonen som hadde kontakt med reporteren før intervjuet gikk på lufta, som ikke forsikret seg om at reporteren var klar over at sperrefristen fortsatt gjaldt. Det antas at intensjonen med intervjuet var å få en kommentar fra Arbeiderpartiets representant til prognosene. NRK må som foretak hefte for medarbeidernes opptreden i denne situasjonen.

Sperrefristen og tidspunktet for når valglokalene stenger er helt sentralt i mediernes dekning av valgdagen og valgresultatene. At reporteren ikke visste hva klokken var, og at hun ikke kunne høre eventuelle korreksjoner fra redaksjonen på grunn av støy, er ikke momenter som utelukker at deres handlinger var å anse som uaktsomme.

Klagenemnda er enig med Medietilsynet i at NRK ikke synes å ha sikret seg godt nok i forhold til å forhindre brudd på regelverket. Det er heller ikke dokumentert hvilke rutiner NRK faktisk hadde, utover at det i eposter ble uttrykkelig angitt at det løper en sperrefrist til kl 2100. Det er viktig at NRK har klare og presisere rutiner for å forhindre at noe slikt skal skje. Her skjedde en svikt. Klagenemnda er av den oppfatning at relativt enkle rutiner kunne ha forhindre hendelsen, for eksempel ved at redaksjonen sikret at utegående reporter får uttrykkelig beskjed om at hun ikke ennå kan bruke resultatene *når* det settes over til henne, eller at opplysningene faktisk ikke gis reporteren før sperrefristen utløper. Reporteren burde også blitt løpende orientert om hvor lenge det er igjen til resultatene kan offentliggjøres. NRK hadde nedtelling på skjermen, og hadde utvilsomt fokus på når sperrefristen var og hvor lenge det var til valglokalene stengte.

NRK har opplyst at rutinene vil bli skjerpet, bl.a. ved at selskapet i fremtiden vil avgrense hvem som får tilgang til tallene før kl. 2100. Hvorvidt dette er tilstrekkelig eller ikke for å hindre at det skjer igjen, er et forhold NRK får vurdere nærmere. Det er ikke Klagenemndas oppgave å utforme hvilke retningslinjene eller kontrollrutiner aktørene må etablere, for å unngå brudd på regelverket.

NRK har anført at valgloven er en «kan» regel». I den forbindelse vil Klagenemnda kort påpeke at det er en såpass enkel regel å praktisere at det må svært mye til før en overtredelse, ikke skal møtes med en sanksjon.

Klagenemnda har derfor kommet til at det var riktig å ilegge et overtredelsesgebyr i denne saken.

Når det gjelder overtredelsesgebyrets størrelse har Klagenemnda kommet til at gebyret skal reduseres til kr. 300 000. Klagenemnda har lagt vekt på at det ikke var et bevisst brudd, at NRK tross alt har hatt visse rutiner med fokus på å holde sperrefristen, at det var første gang NRK brøt reglene og at bruddet først og fremst synes å være forårsaket av menneskelig svikt. Det var videre kun ett partis resultat som ble offentliggjort, og det skjedde kun 11 minutter før valglokalene stengte.

Klagenemnda er samtidig enig med Medietilsynet at regelverket må håndheves strengt. At det tross alt var et klart brudd, og at NRK kunne ha redusert risikoen for noe slikt ved enda bedre rutiner og kontroll. Klagenemnda er også enig med Medietilsynet i at det må vektlegges at NRK er offentlig finansiert allmennkringkaster med en meget robust økonomi og at sanksjonen må ha en preventiv effekt.

Konklusjonen til klagenemnda er imidlertid at kr. 300 000 vil ha tilstrekkelig preventiv effekt, og står i et mer rimelig forhold til overtredelsen, alle forhold tatt i betraktning. Ved en bevisst overtredelse vil det være grunnlag for et ganske mye høyere gebyr, spesielt for en institusjon som NRK.

Konklusjon:

Det treffes etter dette slikt enstemmig:

vedtak:

1. Medietilsynets vedtak av 27. oktober 2015 om å ilegge et overtredelsesgebyr for brudd på valgloven § 9-9 ved for tidlig offentliggjøring av prognoser opprettholdes.
2. Gebyret for ovennevnte forhold reduseres til kroner 300 000,-.

####

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Vedtaket kan bringes inn for domstolen og eventuelt søksmål skal da rettes mot staten v/Klagenemnda etter valgloven § 15-11 (Valgklagenemnda).

Klagenemnda beklager at det har tatt lang tid før vedtak ble truffet. Årsaken er at alle nemndas medlemmer utfører sitt verv ved siden av full stilling andre steder og at det derfor er krevende å finne tidspunkter for møter som passer alle.

####