



Forbrukerombudet

Kontor: Strandveien 6 Lysaker. Tlf.: 67 59 96 00
Postadresse: Postboks 8173 Dep. 0034 Oslo
Telefax: 67 58 20 61

PRESSEMELDING

Strid om TV-reklame med politisk budskap

Markedsrådet fant AF-kampanje på TV 2 lovstridig

Akademikernes Fellesorganisasjons reklamekampanje som ble vist på TV 2 19. april i år, var lovstridig. I et vedtak fra Markedsrådet forbyr TV 2 å vise reklamefilmene for AF, eller tilsvarende reklamebudskap fra organisasjonene i arbeidslivet. Markedsrådet har dermed gitt Forbrukerombudet medhold i at AF-kampanjen er i strid med § 4 tredje ledd i forskrifter om reklame i kringkasting der det heter at "det kan ikke reklameres for livssyn eller politisk budskap".

AF's kampanje var eneste reklameinnslag på TV 2 19.4. Den besto av fem forskjellige filmer der en person gjennom ulike innslag argumenterer for at høyere utdannede i det offentlige må få høyere lønn. Budskapet i filmene ble tydeliggjort og understreket ved visning av tekstplakater med utsagn som: "Vi er langtidsutdannede som jobber i det offentlige. Folk tror vi tjener mye. Vi har tapt 20 lønnsoppgjør på rad. Nå er det nok. Høyere utdanning må lønne seg."

Forbrukerombudet (FO) mente TV 2s sending av kampanjen var i strid med forbudet i forskrifter til kringkastingsloven mot å sende kringkastingsreklame for livssyn eller politiske budskap. TV 2 sa seg uenig i FOs tolkning av forskriften og hevdet at bestemmelsen var i strid med yttringsfrihetsprinsippet.

Markedsrådet konkluderer med at hensynet til forbrukerne tilsier at det nedlegges forbud i samsvar med Forbrukerombudets påstand som gikk ut på at TV 2 skulle forbyr å sende AFs reklamekampanje eller tilsvarende reklamebudskap fra organisasjonene i arbeidslivet. "Saken har imidlertid reist vanskelige og prinsipielle spørsmål, og avgjørelsen er truffet under tvil", heter det i uttalelsen fra Markedsrådet.

Markedsrådets vedtak kan fås ved henvendelse til Forbrukerombudets informasjonsavdeling, tlf. 67 59 96 40.

Informasjonsavdelingen
2.8.95 4/95

MARKEDSRÅDET

Vedtak av 31. juli 1995
i
Sak nr. 9 1995

Klager: Forbrukerombudet, Postboks 8173 Dep, 0034 Oslo

Prosessfullmektig:

Innklaget: TV2 AS, Postboks 2, 5002 Bergen

Prosessfullmektig: Advokat Per Schrøder-Nielsen,
Postboks 2 Sentrum, 0101 Oslo

Markedsrådets sammensetning:

1. Advokat Ole Bjørn Støle
2. Direktør Nina Broch Mathisen
3. Ekspedisjonssjef Sæmund Lombnæs
4. Amanuensis Eva Opshaug Teigen
5. Direktør Tom Wingerei
6. Tannlege Anne Grethe Beck Andersen
7. Advokat Nina Reiersen
8. Forsker Ragnhild Tombre Bjørnebekk
9. -----

Sak nr. 9/1995

I. Saksforholdet.

Saken gjelder TV 2s visning av Akademikerens Fellesorganisasjon (AF's) reklamekampanje. Kampanjen var eneste reklameinnslag på TV 2 19.4.1995 og ble sendt flere ganger i løpet av kvelden. Den besto av fem forskjellige filmer der det vises en person som gjennom ulike innslag argumenterer for at høyere utdannede i det offentlige må få høyere lønn. I hver sekvens av avslutter med visning av tekstplakater der budskapet tydeliggjøres og understrekes. Som eksempler kan nevnes utsagn som:

«Vi er langtidsutdannede som jobber i det offentlige. Folk tror vi tjener mye. Vi har tapt 20 lønnsoppgjør på rad. Nå er det nok. Høyere utdanning må lønne seg.»

Forbrukerombudet tok reklamekampanjen opp med TV 2 på eget tiltak etter at den var vist i fjernsyn. Fra Forbrukerombudets side ble lagt til grunn at filmene inneholdt reklame med et politisk budskap, og således var i strid med forskrifter om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd.

TV 2 AS ga uttrykk for at man var uenig i Forbrukerombudets fortolkning av forskriften, at det generelt sett er behov for en grensdragning for hva som er et politisk budskap, samt at man rent prinsipielt ikke ønsket å endre sin praksis.

Forbrukerombudet konstaterte etter dette at det ikke var oppnådd enighet i saken, og at saken ville bli brakt inn for Markedsrådet for behandling.

Klagen ble behandlet i Markedsrådet den 19. juni 1995.

II. Klagerens anførsler.

TV 2 AS anfører at Forbrukerombudets standpunkt er basert på en forståelse av forskriftens § 4 tredje ledd som har en svært vag forankring i uttalelser i forslag til en lov som ikke ble vedtatt. Det siktes her til Ot.prp. nr. 72 (1987-88) om midlertidig lov om forsøk med reklame i NRK. Dette forslag til lov ble ikke vedtatt. Derimot vedtok Stortinget i 1991 at det skulle søkes etablert en privateier, reklamefinansiert riksdekkende fjernsynskanal etter retningslinjer trukket opp i diverse stortingsdokumenter. Det er videre vist til at det er skjedd dramatiske endringer i mediebildet i Norge i de senere årene.

Det aktuelle forbudet, inntatt i forskrifter om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd, har en side mot ytringsfriheten, og man savner en prinsipiell drøftelse av dette aspektet fra Stortingets side. Heller ikke i den høring som for tiden pågår av nye forskrifter til kringkastingslov, har departementet foretatt en drøftelse av de prinsipielle sider i forhold til ytringsfriheten.

I en innstilling, inntatt i NOU 1995:3 «Mangfold i media», har utvalget påpekt at de spørsmål som er reist om ytringsfrihetens kår i Norge, er så omfattende at hele spørsmålet om det rettslige vern av ytringsfriheten bør utredes nærmere. Utvalget har også vist til anmodninger fra såvel Norsk Redaktørforening som Den norske Advokatforening overfor Regjeringen om å sette ned en bredt sammensatt kommisjon for å utrede disse spørsmål.

Det er grunn til å anta at det nå vil bli foretatt en slik gjennomgåelse av sakens prinsipielle aspekter fra de ansvarlige politiske myndigheter. Det er uheldig at Markedsrådet skal avgjøre denne saken før en slik politisk avklaring foreligger. Uttrykket «almene synspunkter på ulike samfunnsmessige forhold», inntatt i Ot.prp. nr. 72 (1987-88), som er påberopt av Forbrukerombudet, anses som så lite presist at det er lite egnet som retningsgivende for hva som faller inn under «politisk budskap» i forskriftenes § 4.

Det er i denne saken ikke spørsmål om innskrenkninger i ytringsfriheten av den karakter som er etablert ved lovgivning som setter forbud mot reklame for tobakk og alkohol. Det er her spørsmål om politiske ytringer, og det bør da kreves at et forbud inntas i lovs form. Formålet med forskriften om reklame i kringkasting har vært å regulere spørsmål knyttet til reklame rettet mot barn, alkohol m.v.

Når det gjelder det grunnlovsmessige aspekt, viser TV 2 AS til en betenkning om politisk reklame i kringkastingsmediene og ytringsfriheten avgitt av Kyrre Løkken ved Institutt for rettsinformatikk. Betenkningen konkluderer med at det er god grunn til å så tvil om forbudet mot politisk reklame i kringkastingsmediene er i overensstemmelse med grunnl. § 100 tredje punktum. Videre anføres at forholdet til menneskerettighetskonvensjonens art. 10 også er uavklart.

TV 2 AS gjør videre gjeldende at AF's reklamekampanje faller utenfor rammen av det som er definert som reklame i kringkastingsl. § 1-1 fjerde ledd. Det foreligger her ikke noen markedsføring av varer og tjenester i lovens forstand. I denne sammenheng er også vist til EFs fjernsynsdirektiv art. 1 b samt til Europakommisjonens utkast til ny definisjon av «television advertising» i direktivet.

Dersom Markedsrådet er enig med TV 2 AS i at den aktuelle bestemmelsen i forskriftene er i strid med grunnl. § 100, eventuelt at det forbud som er nedlagt fra Forbrukerombudets side, ikke har tilstrekkelig hjemmel i lov, må saken avvises fra Markedsrådet. Det samme gjelder hvis Markedsrådet finner at AF's reklamekampanje ikke kan betraktes som reklame i kringkastingens lovens forstand. Dersom Markedsrådet finner grunnlag for å foreta en realitetsprøving, reiser det seg spørsmål om inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne, jfr. markedsføringsl. § 12. TV 2 AS bestriker at dette er tilfellet, og viser til at Markedsrådet ikke skal foreta noen generell og alminnelig kontroll av reklame. Lønnskamp hevdes å være et så avledet forbrukerhensyn at dette må ligge utenfor Markedsrådets kompetanse etter markedsføringsl. § 12.

Når det gjelder realiteten - om AF's reklamekampanje, slik den ble presentert i TV 2 AS' sendinger, er i strid med gjeldende forskrifter om reklame i kringkasting - anføres særlig at reelle hensyn tilsier en avgrensning til partipolitiske budskap. For øvrig viser Forbrukerombudets påberopelse av tilsvarende regler inntatt i lovverket i Sverige og Danmark nectopp at man der har funnet det rettslig nødvendig å presisere i selve regelverket at forbudet også omfatter reklame for økonomiske interessegrupper som f.eks. fagforeninger.

TV 2 AS har endelig anført at Forbrukerombudets standpunkt i denne saken harmonerer dårlig med tidligere praksis. Det er bl.a. vist til flere informasjonsfilmer for andre interesseorganisasjoner som har vært sendt på betalt annons plass.

TV 2 AS har nedlagt slik påstand:

1. Prinsipielt: At klagen avvises.
2. Subsidiært: At Forbrukerombudets påstand ikke tas til følge.
3. Forbrukerombudet pålegges å dekke innklagedes saksomkostninger.

III. Forbrukerombudets anførsler.

Spørsmålet saken reiser, er om de aktuelle reklamefilmene gir uttrykk for et politisk budskap i forhold til retningslinjene om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd.

Bestemmelsens ordlyd er knapp, og det er nødvendig å se den i sammenheng med forarbeidene. Første gang spørsmålet ble vurdert, var i forbindelse med innstilling avgitt som NOU 1984:5 om kringkastingsreklame. Det ble her fremlagt forslag til etiske retningslinjer og kontrollordninger/kontrollorganer for kringkastingsreklame. Flertallet i utvalget foreslo inntatt et generelt forbud mot reklameinnslag til fordel for politiske partier «eller andre organisasjoner hvis formål helt eller delvis er å arbeide for tilslutning til bestemte politiske synspunkter og ideer». Det ble videre foreslått inntatt bestemmelse om at reklameinnslag ikke må rettes mot grupper av befolkningen «med bestemte politiske holdninger eller for øvrig inneholde påstander som omtaler bestemte standpunkter i samfunnsspørsmål».

I kommentarene til bestemmelsen er påpekt at bestemmelsen er identisk med bestemmelser i andre land, og at de hensyn som ligger til grunn for å forby innslag med politisk innhold, er deres agitatoriske innhold, den manglende mulighet for bevisførsel og mulighet for sammenblanding med programinnhold.

Et mindretall i utvalget foreslo inntatt en uttrykkelig presisering av at forbudet ikke skulle gjelde arbeidslivets organisasjoner. Flertallet var imidlertid ikke enig i en slik begrensning.

Det forslag til midlertidig lov om forsøk med reklamesendinger i Norsk Rikskringkasting m.v. som ble fremmet av Kultur- og Vitenskapsdepartementet i Ot.prp. nr. 72 (1987-88), ble ikke fulgt opp.

Det var her inntatt forslag til følgende lovbestemmelse:

«Det kan ikke sendes reklame for politiske budskap eller livssyn.»

I merknadene til den foreslåtte lovbestemmelse var videre inntatt følgende:

«Forbudet omfatter alle reklameinnslag som har til formål å vinne tilslutning for bestemte politiske synspunkter og ideer. Dette gjelder både partipolitiske standpunkter og mer almene synspunkter på ulike samfunnsmessige forhold. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for reklame for bøker eller tidsskrifter av politisk karakter, såfremt det politiske budskap ikke benyttes i selve salgsargumentasjonen.»

~~Den midlertidige loven ble ikke vedtatt fordi det ble besluttet at NRK fortsatt skulle være en reklamefri kanal. Den foreslåtte bestemmelsen er imidlertid identisk med bestemmelsen i reklameforskriftens § 4 som ble fastsatt 19.4.1991. Forarbeidene må derfor anses relevante ved vurderingen av hva som skal anses som «politisk budskap» etter forskriftens § 4.~~

Senere ble fremmet en egen proposisjon til lov om reklame i kringkasting med tanke på ny kommersiell tv-kanal (TV 2). Dette var Ot.prp. nr. 55 (1989-90). Departementet foreslo her at «Kongen får hjemmel til å gi nærmere regler om innholdet i reklameinnslagene. Slike regler hører naturlig hjemme i forskrift. Departementet vil ved utformingen av forskriftene ta utgangspunkt i bl.a. de regler som ble foreslått i NOU 1984:5, Kringkastingsreklame, de danske reklameregler m.v.».

Forskriftene av 19. april 1991 er gitt med hjemmel i lov 21. desember 1990 nr. 77 om reklame i kringkasting. Denne lov er avløst av lov om reklame i kringkasting av 4.12.1992 nr. 127. I § 3-1 tredje ledd er inntatt en forskriftshjemmel som gir Kongen adgang til å gi «nærmere regler om utsending av, innholdet i, omfanget av og tilsynet med reklamesendinger». Bestemmelsen er identisk med tilsvarende forskriftshjemmel inntatt i lov om reklame i kringkasting av 21.12.1990 nr. 77 § 3 tredje ledd, som er den lovhjemmel gjeldende forskrifter er gitt i medhold av.

Ved vurderingen må Markedsrådet også legge vekt på Stortingets etterfølgende behandling av forslag til endringer av forskrifter om kringkastingsreklame. Et slikt forslag ble fremmet av medlemmer av Høyres stortingsgruppe, og det ble vist til at forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap innebar en urimelig diskriminering av politiske partier og livssynsorganisasjoner. Forslaget ble imidlertid avvist av et flertall i Kirke- og undervisningskomiteen, jfr. Innst.S. nr. 26 (1991-92), og ved Stortingets behandling 18. november 1991 ble flertallets innstilling vedtatt.

Forbrukerombudet har videre vist til at kulturministeren i et svar på spørsmål fra stortingsrepresentant Lars Sponheim i Stortinget 26. april 1995 vedrørende statsrådets syn på behovet for en avklaring av reklameforskriftens rekkevidde i forhold til yringsfriheten, viste til at det lå til Forbrukerombudet og Markedsrådet å foreta en nærmere avgrensning av hva som faller inn under forbudsregelen i reklameforskriften. Det ble vist til at Forbrukerombudets og Markedsrådets praktisering av regelen vil gi den et klarere innhold.

Statsråden opplyste at forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap står fast. Det ble imidlertid tilføyet følgende:

«Jeg ser imidlertid betenkelighetene ved å ha en regel som gir myndighetene for vidt spillerom mht. å plassere ytringer i bestemte kategorier og dermed forby dem. Det vil alltid være av det gode - også av hensyn til yringsfriheten - at de reglene som gjelder for reklame i kringkasting er klarest mulig.

Forbrukerombudet har ansatt Akademikernes Fellesorganisasjons reklamekampanje i TV 2s sending av 19. april i år for å være i strid med reklameforskriftens forbud mot reklame for politiske budskap. Saken har satt problemet med å definere politiske budskap på spissen. På bakgrunn av denne saken, og Markedsrådets eventuelle standpunkt til Forbrukerombudets vedtak, vil jeg vurdere nærmere behovet for en presisering av reklameforskriftens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap.»

~~Det foreligger ikke avklarende rettspraksis eller praksis fra Markedsrådet. Når det gjelder Forbrukerombudets praksis, har det vært reagert mot tilsvarende reklameinnslag, bl.a. fra Norges Bondelag sendt i TV 2 og TV Norge under vignetten «Ja vi trenger levende bygder». Forbrukerombudet har ellers vist til at andre land har tilsvarende begrensninger. Det er vist til de forbud som er innført i tilsvarende lovgivning i Danmark, Sverige og Storbritannia.~~

Det er videre på det rene at det i et flertall av de europeiske land gjelder spesielle restriksjoner for politisk TV-reklame.

Formålet med slike bestemmelser er ikke å innskrenke ytringsfriheten, men tvertimot å sikre den. Uten slike forbud ville politiske partier og andre ressurssterke organisasjoner få urimelige fortrinn. Det er typisk at budskapet kvernes inn ved hjelp av gjentakelser, slik det også er gjort i den aktuelle reklamekampanjen for AF. I motsetning til pressens behandling av redaksjonelt stoff vil det politiske budskap som fremføres i reklamsendinger, ofte være ensidig og aggressiv.

Når det gjelder innholdet av forskriftens § 4 tredje ledd, må det være klart at forbudet går lenger enn de rene partipolitiske budskap. I denne sammenheng er vist til at det i den britiske Tjerssynsmyndighets IPCs Code of Advertising Standards and Practice art. 10 er innført forbud mot budskap «of a political nature», samt at det i kommentar til bestemmelsen uttrykkelig er fastslått at betegnelsen «political» er brukt i en videre betydning enn «party political».

Til tross for at forskriftens § 4 har fått en mer knapp utforming, må tilsvarende grense anvendes i Norge. At dette har vært intensjonen fra de politiske myndigheter, fremgår av de ulike lovforarbeider som det er henvist til. Det er derfor ikke grunnlag for å tolke forbudet i forskriftens § 4 tredje ledd antitetisk.

Formålet er det samme, nemlig å sikre mangfoldet og å hindre en sterk posisjon for enkeltgrupper.

Det er ikke tale om noen blankofullmakt for departementet, og forskriften har klar hjemmelsmessig forankring bl.a. i Ot.prp. nr. 55 (1989-90) s. 20.

Det er ikke her spørsmål om rene politiske ytringer, men fagforeningspolitiske ytringer der en av de største arbeidstakerorganisasjonene søker å legge press på motparten ved å påvirke opinionen. Reelle hensyn tilsier at bestemmelsen i forskriftene ikke fortolkes innskrenkende slik at det kun blir de rene partipolitiske ytringer som rammes.

Det kan ikke legges til grunn at bestemmelsen i forskriftene er i strid med grunnl. § 100, og ved vurderingen av forholdet til bestemmelsen i art. 10 i den europeiske menneskerettskonvensjon må det tillegges vesentlig vekt at mange medlemsland har etablert liknende begrensninger i sin lovgivning.

Det kan ellers ikke være tvilsomt at AFs reklamekampanje, slik den ble fremført i TV 2s reklamsending, opptrådte som reklame i kringkastingslovens forstand, samt at Markedsrådet har nødvendig kompetanse i relasjon til markedsføringsl. § 12.

Når det gjelder Forbrukerombudets praksis, erkjennes at man nok kunne ha vært mer konsekvent i oppfølgingen av enkelte liknende reklameinnslag, men noen vilkårlig praksis foreligger under ingen omstendighet.

Forbrukerombudet har nedlagt slik påstand:

Markedsrådet forbyr med hjemmel i markedsføringslovens § 12, jf. forskrifter om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd, TV 2 å vise reklamefilmene for Akademikernes Fellesorganisasjon, eller tilsvarende reklam budskap fra organisasjonene i arbeidslivet.

IV. Markedsrådet bemerker:

Spørsmålet i saken er om Akademikernes Fellesorganisasjons fjernsynsreklame, formidlet gjennom TV 2 AS, er i strid med forskrifter om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd.

Bestemmelsen har slik ordlyd:

«Det kan ikke reklameres for livssyn eller politiske budskap.»

Ordlyden er knapp, og begrepet «politiske budskap» kan knapt sies å ha et presist og klart avgrenset innhold. På den annen side må det legges til grunn at uttrykket favner videre enn det som naturlig defineres som partipolitiske budskap. Det er nok så som anført av TV 2, at man ved å legge en slik innskrenkende fortolkning av begrepet til grunn, ville ha en klarere retningslinje å forholde seg til, og at håndhevelsen av bestemmelsen slik fortolket ville bli enklere og mer forutsigbar. Dette kan imidlertid i seg selv ikke være avgjørende.

Selv om uttrykket «politiske budskap» som nevnt ikke kan sies å ha et presist og klart avgrenset innhold, er det nokså bred enighet om at fordeling av verdier inngår som et sentralt element i politisk virksomhet. Innholdet i de ulike reklameinnslagene er videre av en slik karakter at Markedsrådet finner at disse må sies å formidle et politisk budskap i vid forstand. Et av de virkemidler som benyttes i innslagene, er at man setter opp grupper med høyere utdanning mot andre grupper uten slik utdanning. Dette er gjort i den hensikt å fokusere på et vesentlig element i AFs argumentasjon for høyere lønn ved det aktuelle lønnsoppgjør, nemlig at det på lang sikt ikke lønner seg (tilstrekkelig) å ta utgiftene med høyere utdanning.

Markedsrådet tar med dette ikke standpunkt til hvorvidt det rent generelt kan legges til grunn at det vil være i strid med forskriften å formidle reklame fra interesseorganisasjoner i arbeidslivet, uavhengig av det konkrete innhold som formidles.

Markedsrådet er etter dette kommet til at TV 2s visning av reklamefilmene fra AF var i strid med det forbud som er inntatt i forskriftenes § 4 tredje ledd.

Det neste spørsmål er om bestemmelsene i forskriftenes § 4 tredje ledd har tilstrekkelig hjemmel i lov, samt om bestemmelsen kan sies å være i strid med grunnl. § 100.

