

# Statens medieforvaltning

Wiersholm, Mellbye & Bech, advokatfirma AS  
v/advokat Kyrre Eggen  
Postboks 1400 Vika  
0115 Oslo

Sendes også per telefaks 210 210 01 og  
per e-post kyrre.eggen@wiersholm.no

Deres ref.: KYE-30622

Vår ref.: 2003/1210 K JS

Fredrikstad, 27. august 2003

## **VARSEL OM SANKSJON – TV VEST AS – REKLAME FOR PENSJONISTPARTIET**

Statens medieforvaltning har kontrollert sending på TV Vest torsdag 14. august 2003. Som kjent inneholder sendingen denne dagen to reklamefilmer for Pensjonistpartiet.

Etter medieforvaltningens syn medfører sendingen av disse reklamefilmene, også under hensyntagen til Grunnloven (Grl.) § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 10 jf. menneskerettsloven §§ 2 jf. 3, et brudd på kringkastingsloven (krinkl.) § 3-1 tredje ledd som forbyr politisk reklame i fjernsyn.

### **1 Sakens faktiske bakgrunn**

Wierholm, Mellbye & Bech, advokatfirma AS v/advokat Kyrre Eggen varslet ved brev av 12. august 2003 Statens medieforvaltning om at TV Vest AS fra og med torsdag 14. august 2003 ville sende reklame for Pensjonistpartiet. I brevet heter det:

*”TV Vest AS har mottatt forespørsel fra Pensjonistpartiet om kjøp av reklametid. Til tross for at kringkastingsloven og kringkastingsforskriften forbyr fjernsynsreklame for politiske budskap har TV Vest AS valgt å innvilge forespørselen. Årsaken er at ytringsfriheten etter grunnloven § 100 (grl. § 100) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art.10 (EMK art. 10) gir Pensjonistpartiet rett til å reklamere for partiets politiske budskap.”*

Sendingen av reklamefilmene ble også varslet av TV Vest AS i pressemelding samme dag. Den 15. august 2003 ba Statens medieforvaltning om opptak av TV Vest AS' sendinger 14. august 2003 for kontroll. Opptaket ble mottatt av medieforvaltningen 18. august 2003.

Som varslet sendte TV Vest AS den 14. august 2003 to reklamefilmer for Pensjonistpartiet. Begge filmene er bygget opp på samme måte. De innledes med at en representant for Pensjonistpartiet argumenterer for en aktuell politisk sak. Filmene avsluttes med at representantene sier ”Stem Pensjonistpartiet” og en tekstplakat med påskriften ”Vi trenger din stemme 15. september! Pensjonistpartiet”.

## 2 Rettslig grunnlag

### 2.1 Innledning

Forbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn i kringl. § 3-1 tredje ledd berører prinsipielle spørsmål i forhold til yringsfriheten. Statens medieforvaltning legger til grunn at forholdet til Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser på menneskerettighetsområdet må tas i betraktning ved avgjørelser av forvaltningsorgan. Både forholdet til Grl. § 100 og EMK art. 10 er derfor blitt vurdert, jf nedenfor under pkt. 2.3 og 2.4.

Bestemmelsen ble inntatt i kringkastingsloven ved endringslov 25. juni 1999 nr. 51, jf Ot. prp. nr. 58 (1998-99) og Innst. O. nr. 82 (1998-99), og fikk sin nåværende ordlyd etter at det ble gjort redaksjonelle endringer ved endringslov av 14. januar 2000 nr. 5. Før forbudet ble inntatt i loven var forbudet nedfelt i forskrift og gjaldt da også for radio.

Forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn har vært behandlet flere ganger i Stortinget. Forslagene om å oppheve forbudet har blitt avvist. Det vises her til gjennomgangen i Ot. prp. nr. 58 (1998-99) s. 6-7, jf Innst. O. nr. 82 (1998-99). Etter dette har Stortinget avvist et Dok 8-forslag om at Regjeringen skulle utarbeide regelverk for å tillate reklame for politiske partier i lokalfjernsyn som en prøveordning under kommune- og fylkestingsvalget 2003, jf Innst. S. nr. 167 (2001-2002) jf Dok. nr 8:41 (2001-2002). Et tilsvarende forslag ble fremmet i forbindelse med behandlingen av Ot. prp. nr. 107 (2001-2002) om konvergens mv., jf Innst. O. nr. 30 (2002-2003), men også dette ble avvist.

### 2.2 Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd

Kringl. § 3-1 tredje ledd har følgende ordlyd:

*”Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder også tekstfjernsyn.”*

Det er ikke tvilsomt at de reklamefilmene som ble sendt av TV Vest AS 14. august 2003 omfattes av forbudet. Budskapene i reklamefilmene er klart politiske. Også i bestemmelsens forarbeider gis det utvetydig uttrykk for at forbudet skal omfatte innslag av denne type. Det legges til grunn at dette heller ikke bestrides av TV Vest AS. Vi finner derfor ikke grunn til å utdype dette.

Det bemerkes for ordens skyld at advokat Eggen i ovennevnte brev opplyser at Pensjonistpartiet har *kjøpt* reklametid og at innslagene fremstår slik på sendingen. Det er derfor på det rene at det dreier seg om *reklameinnslag*. Det vises til definisjonen av reklame i kringl. § 1-1 fjerde ledd første punktum der det heter:

*”Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring.”*

### 2.3 Forholdet til Grunnloven § 100

Gr. § 100 har følgende ordlyd:

*”Trykkefrihed bør finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætliggen og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.”*

Statens medieforvaltning legger til grunn at ytringer med innhold av den typen det her gjelder er vernet av tredje punktum i grunnlovsbestemmelsen og at slike ytringer befinner seg i kjerneområdet for ytringsfriheten da det dreier seg om politiske og ikke kommersielle ytringer. Det må derfor foreligge tungtveiende grunner for å begrense ytringsfriheten. Det skal imidlertid påpekes at det i denne saken ikke er tale om å forby en ytring som sådan på grunn av dens innhold. Det er kun tale om å forby bruken av et type medium som kanal for ytringen slik at det foreligger en rekke andre muligheter til å nå frem med det samme budskapet.

I Ot. prp. nr. 58 (1998-99) kommer Regjeringen, etter en grundig gjennomgang av de relevante hensyn, til at forbudet mot politisk reklame i fjernsyn ikke er i strid med Grl. § 100. Statens medieforvaltning legger dette til grunn for vår vurdering.

Vi viser videre til at flertallet på Stortinget eksplisitt har gitt uttrykk for at forbudet ikke er i strid med Grunnloven. Det vises til Innst. O. nr. 82 (1998-99) på s. 7 der det heter:

*”Flertallet er enige med Regjeringen i at et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap kan ansees som en akseptabel begrensning i ytringsfriheten og er ikke i strid med Grunnlovens § 100.”*

I ovennevnte brev fra advokat Eggen hevdes det at ”[s]om vist i min dr. avhandling ”Ytringsfrihet” foreligger det ikke tungtveiende reelle hensyn som tilsier at Grunnloven tolkes innskrenkende i forhold til politisk reklame på fjernsyn(...)”. Statens medieforvaltning kan ikke se at det i den nevnte avhandling fremkommer vesentlige nye argumenter av avgjørende betydning for vurderingen av forholdet til Grunnloven.

På denne bakgrunn er Statens medieforvaltning av den oppfatning at det ikke er i strid med Grl. § 100 at Pensjonistpartiets fjernsynsreklame i TV Vest AS er forbudt etter krinkl. § 3-1 tredje ledd.

## 2.4 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 10

EMK art. 10 lyder som følger:

1. *Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*
2. *The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others,*

*for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*

I menneskerettsloven som har implementert EMK i norsk rett heter det i § 3:

*”Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.”*

Forholdet mellom forbudet i kringl. § 3-1 tredje ledd og EMK art. 10 ble vurdert av Regjeringen i Ot. prp. nr. 58 (1998-99). Regjeringen kom her til at forbudet ikke var i strid med EMK art. 10.

Etter dette, som påpekt av advokat Eggen i ovennevnte brev, har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsagt en dom vedrørende politisk fjernsynsreklame i saken *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* (dom av 28. juni 2001). Vi vil derfor vurdere Pensjonistpartiets reklamefilm i forhold til denne dommen.

Det norske forbudet mot politisk reklame må vurderes opp mot EMK art. 10(2). Det er på det rene at det norske forbudet er *”prescribed by law”* og forfølger et legitimt formål som foreskrevet i konvensjonsbestemmelsen. Avgjørende for om forbudet kan gjøres gjeldende i forhold til Pensjonistpartiets reklamefilm er derfor om dette er nødvendig i et demokratisk samfunn (*”necessary in a democratic society”*).

Som påpekt ovenfor er et hovedhensyn bak det norske forbudet mot politisk reklame å forhindre fortrinn for kapitalsterke grupper i samfunnsdebatten. Dette er anerkjent som et relevant hensyn av EMD i ovennevnte dom, slik også advokat Eggen påpeker i sitt brev.

I dommen kom EMD til at Sveits gjennom sitt forbud mot politisk kringkastingsreklame hadde brutt EMK art. 10 (2) ved å legge rettslige hindringer i veien for at en dyrevernsorganisasjon fikk sende en reklamefilm i riksdekkende fjernsyn. I dommen uttales det (avsnitt 75) at myndighetene

*”have not demonstrated in a “relevant and sufficient” manner why the grounds generally advanced in support of the prohibition of political advertising, also served to justify the interference in the particular circumstances of the applicant association’s case.”*

Uten å ta stilling til dommens generelle rekkevidde for lovforbudet etter kringkastingsloven er Statens medieforvaltning av den oppfatning at den foreliggende sak uansett adskiller seg fra dommen på en slik måte at det må få avgjørende betydning for resultatet. Nærværende sak dreier seg om reklame for et politisk parti. I denne sammenheng vises det til følgende uttalelse i dommen (avsnitt 75):

*”Indeed, rather than abusing a competitive advantage, all the applicant association intended to do with its commercial was to participate in an ongoing general debate on animal protection and the rearing of animals.”*

Pensjonistpartiet ønsker å delta direkte i den demokratiske prosessen ved å få stemt inn representanter i kommunestyre og fylkesting. I slike tilfeller vil det, etter medieforvaltningens syn, være demokratisk uakseptabelt å legge vekt på et politisk partis finansielle ressurser ved vurderingen av om fjernsynsreklame kan tillates. Dette ville medføre at enkelte partier vil kunne benytte seg av fjernsynsreklame, mens andre partier skal være avskåret fra å benytte dette medium.

På denne bakgrunn kan det, etter vår oppfatning, i en sak som denne ikke foretas en konkret vurdering av det politiske partiets finansielle styrke. Det må tvert imot anlegges en synsvinkel

der det legges avgjørende vekt på konsekvensene av opphevelsen av forbudet. Da dette sterkt vil kunne bidra til å gi økonomisk sterke partier et fortrinn i samfunnsdebatten, er vi av den oppfatning at forbudet i denne saken er ”nødvendig i et demokratisk samfunn” i EMK art. 10s forstand.

Etter dette er Statens medieforvaltning kommet til at forbudet mot kringkasting av de ovennevnte reklamefilmer for Pensjonistpartiet ikke er i strid med EMK art. 10.

### **3 Varsel om sanksjon. Frist for uttalelse**

Statens medieforvaltning anser TV Vest AS for å ha brutt kringkl. § 3-1 tredje ledd ved å sende politisk reklame for Pensjonistpartiet den 14. august 2003.

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler vi TV Vest AS om at Statens medieforvaltning vurderer å ilegge sanksjon for forholdet. Det vil bli vurdert sanksjon etter kringkl. § 10-3 (overtredelsesgebyr – skjønsmessig fastsetting, jf kringkastingsforskriften § 10-2) eller kringkl. § 10-4 første ledd (tidsavgrenset forbud mot å sende reklame).

Med hjemmel i kringkastingsforskriften §§ 10-8 jf. 1-6 ber vi TV Vest AS opplyse hvilket vederlag Pensjonistpartiet har betalt for reklameinnslagene. Det bes også om at det opplyses om hvilke andre dager disse eller tilsvarende reklameinnslag for Pensjonistpartiet har blitt sendt eller planlegges sendt.

Vi ber om de ovennevnte opplysninger og en uttalelse i saken innen **5. september 2003**.

Med hilsen

Lars Winsvold e.f.  
avdelingsdirektør

Jostein H. Solberg  
førstekonsulent

Kopi: Kirke- og kulturdepartementet, Medieavdelingen

