

Statens medieforvaltning

TV 2 AS
Postboks 2 Sentrum
0101 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2003/1248 K JS

Fredrikstad, 28. august 2003

VARSEL OM SANKSJON – REKLAME FOR POLITISK BUDSKAP (FREMSKRITTPARTIET)

Statens medieforvaltning har kontrollert sending på TV 2 onsdag 27. august 2003. Som kjent inneholder sendingen denne dagen reklamefilm for Fremskrittspartiet.

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

1 Sakens faktiske bakgrunn

TV 2 og Fremskrittspartiet har via mediene på forhånd varslet at de ville utfordre kringkastingslovens forbud mot å sende politisk reklame i fjernsyn. Statens medieforvaltning mottok den 27. august d.å. brev (sendt pr telefaks) fra TV 2 om at TV 2 ville sende reklamefilm for Fremskrittspartiet i perioden 27. – 30. august d.å.

Statens medieforvaltning har innhentet og kontrollert opptak fra TV 2-sendingen 27. august d.å.. Det er på det rene at det er vist reklamefilm for Fremskrittspartiet ved minst ett tilfelle den dagen.

Reklameinnslaget ble sendt i reklameblokken rett før nyhetssendingen kl. 21.00, og varer i 30 sekunder. Innslaget viser partilederen i Fremskrittspartiet i samtale med en nyhetsoppleser i fjernsyn. Samtalen mellom partileder og nyhetsoppleser er som følger:

"Nok en elendig valgdeltakelse og da er spørsmålet: Hva er egentlig i veien med folk?"

"Ja, det er ikke folk det er noe i veien med, det er politikere som vil bestemme alt for vanlige folk."

"Hva mener du med det Hagen?"

"Folk flest er faktisk i stand til å bestemme selv. Fremskrittspartiet vil gi folk valgfrihet til selv å kunne velge sykehus, sykehjem eller skole. Det må bli slutt på at vanlige mennesker må stå med lua i hånda og godta et elendig offentlig tilbud."

"Så folk er i stand til å velge selv da?"

"Ja, i høyeste grad. Godt valg"

Innslaget avsluttes med visning av Fremskrittspartiets logo og slagordet "For folk flest", samt oppfordringen "Ring 820 43 040 og støtt oss i vårt arbeid."

I sitt brev av 27. august d.å. begrunner TV 2 sendingene med blant annet følgende:

- *"Den aktuelle filmen som Fremskrittspartiet ønsker publisert inneholder ingen ytringer som er ulovlige som sådanne og filmen vil således kunne vises uhindret i alle andre medier,*
- *Fremskrittspartiet som annonsør er behandlet på lik linje med enhver annen annonsør,*
- *TV 2 ville ha behandlet forespørsler fra andre politiske partier på samme måte som Fremskrittspartiet, såfremt reklamefilmene fra slike partier ikke hadde inneholdt ytringer som ellers ville ha vært trettstridige."*

Som rettslig begrunnelse sier TV 2 blant annet:

"TV 2 er av den oppfatning at ytringsfriheten etter grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art. 10 (EMK art. 10) medfører at publisering av Fremskrittspartiets politiske budskap i TV ikke kan anses rettstridig."

2 Rettslig grunnlag

2.1 Innledning

Forbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn i kringkl. § 3-1 tredje ledd berører prinsipielle spørsmål i forhold til ytringsfriheten. 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

Kringkl. § 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 den reklamefilmen som ble sendt av TV 2 omfattes av forbudet. Budskapet i reklamefilmen er klart politisk. 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 2, men tvert i mot fremheves som politisk reklame. Vi finner derfor ikke grunn til å utdype dette.

Det bemerkes også at innslaget er sendt mot vederlag, i det TV 2 selv påpeker dette i ovennevnte brev til Statens medieforvaltning ("kjøp av reklametid"). Det framstår under sendingen også som ordinær reklame. Det omfattes derved definisjonen av reklame i kringkl. § 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

Grl. § 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 forsætlig 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."

Statens medieforvaltning kan ikke se at forholdet til grunnloven i dag står i noen annen stilling.

På denne bakgrunn er Statens medieforvaltning av den oppfatning at det ikke er i strid med Grl. § 100 at Fremskrittspartiets fjernsynsreklame i TV 2 er forbudt etter kringkl. § 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 kringkl. § 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 har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) avsagt en dom vedrørende politisk fjernsynsreklame i saken *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* (dom av 28. juni 2001). Det er også nylig avsagt en dom av EMD vedrørende religiøs kringkastingsreklame i saken *Murphy mot Irland* (dom 10. juli 2003). Vi vil derfor vurdere Fremskrittspartiets reklamefilm i forhold til disse dommene. For ordens skyld påpekes det at sistnevnte dom vil kunne bli brakt inn for EMD i plenum. Det er på nåværende tidspunkt ikke avklart om dette vil bli gjort.

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 Fremskrittspartiets 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 de ovennevnte dommer. I dommen i *Murphy mot Irland* fremheves også det andre hovedhensynet som begrunner det norske forbudet, nemlig at hensynet til at audiovisuelle medier har en sterkere gjennomslagskraft enn øvrige medier er en viktig faktor ved vurderingen av om det kan gjøres begrensninger i yttingsadgangen.

I dommen i *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* 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 denne 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."

Fremskrittspartiet 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.

Vi finner støtte for dette synspunktet i EMDs dom i saken *Murphy mot Irland*. Saken gjaldt spørsmålet om irske myndigheters stansing av en religiøs radioreklame med grunnlag i den irske radio- og fjernsynslovens forbud mot religiøse og politiske budskap i kringkasting var et brudd på EMK art. 10. EMD fant at det ikke forelå noe brudd. I dommens avsnitt 77 uttales det:

" In the first place, the Court would accept that a provision allowing one religion, and not another, to advertise would be difficult to justify and that a provision which allowed the filtering by the State or any organ designated by it, on a case by case basis, of unacceptable or excessive religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently (the above-cited case of United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom). There is, in this context, some force in the Government's argument that the exclusion of all religious groupings from broadcasting advertisements generates less discomfort than any filtering of the amount and content of such expression by such groupings."

Selv om dommen direkte gjelder forbud mot religiøs kringkastingsreklame, er Statens medieforvaltning av den oppfatning at uttalelsen også har betydelig vekt i denne saken da det, som redegjort for ovenfor, gjør seg gjeldende tilsvarende hensyn også her.

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. 10's forstand.

Vi viser her til at EMD fremhever tilsvarende synspunkter i *Murphy mot Irland*. I dommens avsnitt 78 uttales det:

"the Court considers it reasonable for the State to consider it likely that even a limited freedom to advertise would benefit a dominant religion more than those religions with significantly less adherents and resources. Such a result would jar with the objective of promoting neutrality in broadcasting and, in particular, of ensuring a "level playing field" for all religions in the medium considered to have the most powerful impact."

Etter dette er Statens medieforvaltning kommet til at forbudet mot kringkasting av den ovennevnte reklamefilm for Fremskrittspartiet ikke er i strid med EMK art. 10.

3 Varsel om sanksjon. Frist for uttalelse

Statens medieforvaltning anser TV 2 AS for å ha brutt kringkl. § 3-1 tredje ledd ved å sende politisk reklame for Fremskrittspartiet den 27. august 2003.

I henhold til forvaltningsloven § 16 varsler vi TV 2 AS om at Statens medieforvaltning vurderer å ilegge sanksjon for forholdet. Det vil bli vurdert sanksjon etter kringkl. § 10-3 (overtredelsesgebyr – skjønnsmessig 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 2 AS opplyse hvilket vederlag Fremskrittspartiet har betalt for reklameinnslagene. Det bes også om at det opplyses om hvilke andre dager disse eller tilsvarende reklameinnslag for Fremskrittspartiet har blitt sendt eller planlegges sendt og det totale antall sendinger.

Ved vedtak om sanksjon vil alle tilfeller av de ulovlige reklamesendingene som allerede er sendt eller kommer til å bli sendt innen vedtak fattes bli lagt til grunn som overtredelses- og sanksjonsgrunnlag.

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: Kultur- og kirke departementet, Mediaavdelingen