

Statens medieforvaltning

Fredrikstad, 4. november 2003

SAMMENDRAG TIL MARKEDSRÅDET

- Sak:** SMF sak 2003/1248
- Klager:** TV 2 AS
Postboks 2 Sentrum
0101 Oslo
- Prosessfullmektig:** Advokatfirmaet Schjødt AS
v/advokat Vidar Strømme
Postboks 2444 Solli, 0201 Oslo
- Innklaget:** Statens medieforvaltning
Postboks 444, 1601 Fredrikstad
- Saken gjelder:** Klage på vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på forbudet om fjernsynsreklame for politiske budskap i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd.

- 1 Faktisk bakgrunn
- 2 Oversikt over det rettslige grunnlaget
- 3 Klagerens anførsler
- 3.1 Oversikt
- 3.2 Argumentene i forarbeidene og vedtaket
- 3.3 Utenlandsk rett
- 3.4 Nærmere om Grunnloven § 100
- 3.5 Nærmere om EMK artikkel 10
- 4 Statens medieforvaltnings vurdering
- 4.1 Oversikt
- 4.2 Forholdet til Grunnloven § 100
- 4.3 Forholdet til EMK artikkel 10
- 4.4 Klagerens analyse av argumentene for forbudet og vedtaket
- 4.5 Nærmere om EMDs dommer i sakene *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* og *Murphy mot Irland*
- 4.6 Utenlandsk rett
- 4.7 Sanksjon
- 5 Klagerens påstand
- 6 Statens medieforvaltnings påstand

1 Faktisk bakgrunn

Statens medieforvaltning ila vedtak av 10. september 2003 TV 2 AS (TV 2) overtredelsesgebyr på kr 70.000,- etter kringkastingen (kringkl.) § 10-3 for brudd på kringkl. § 3-1 tredje ledd som forbyr fjernsynsreklame for politiske budskap. I vedtaket og det forutgående varsel, se nedenfor, ble foruten rekkevidden av forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd, også forholdet til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 jf mennekserettsloven §§ 3 jf 2, vurdert.

Vedtaket hadde sin bakgrunn i at TV 2 den 27. og 28. august sendte en reklamefilm for Fremskrittspartiet.

Bilag 1: VHS-kassett med opptak av TV 2s sending av reklamefilm for Fremskrittspartiet

Det aktuelle innslaget på TV 2 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."

TV 2 har opplyst at den samme reklamefilmen ble sendt 28. august 2003. Dette ble lagt til grunn i vedtaket.

Statens medieforvaltning ble i forkant av visningen av reklamefilmen for Fremskrittspartiet varslet av TV 2 om innslaget ved brev av 27. august 2003 (sendt per telefaks). TV 2 hevder i brevet at ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 medfører at fjernsynsreklamen ikke kan anses rettstridig.

Etter å kontrollert innslaget varslet Statens medieforvaltning i henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 16 den 28. august 2003 om at det ble vurdert å ilegge TV 2 sanksjon for forholdet.

I brev av 4. september 2003 fastholder TV 2 at reklamefilmen rettmessig kan sendes.

TV 2 påklaget Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 til Markedsrådet ved klage av 30. september 2003. Klagen er rettidig, jf fvl. § 29 første ledd. TV 2 hevder at vedtaket er i strid med både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

Dokumentoversikt og sakens dokumenter følger vedlagt.

Bilag 2: Dokumentoversikt og saksdokumenter i Statens medieforvaltnings sak 2003/1248.

2 Oversikt over det rettslige grunnlaget

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. Det bemerkes også at innslaget er sendt mot vederlag og at derfor dreier seg om reklame i kringkastingslovens forstand, jf kringkl. § 1-1 fjerde ledd første punktum.

Når det gjelder lovbestemmelsens forhistorie vises det til Statens medieforvaltnings varsel av 28. august 2003 og klagens punkt 3.1. De forarbeider som er av mest sentral betydning i saken er Ot. prp. nr. 58 (1998-99) og Innst. O. nr. 82 (1998-99).

Grunnloven § 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 har lagt til grunn at vedtaket innebærer en begrensning i ytringsfriheten etter bestemmelsens tredje punktum. Det avgjørende i saken er derfor om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik begrensning.

EMK artikkel 10 lyder slik:

- ”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.”*

EMK er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2. Lovens § 3 fastslår at:

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

Det er på det rene at vedtaket forfølger et legitimt formål og at det er forskrevet i lov. Det avgjørende i saken er om begrensningen i ytringsfriheten er nødvendig i et demokratisk samfunn (*”necessary in a democratic society”*), jf bestemmelsens nr. 2.

Etter Statens medieforvaltnings oppfatning er det særlig Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) dommer i sakene *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* (dom av 28. juni 2001) og *Murphy mot Irland* (dom 10. juli 2003) som er av betydning for saken.

3 Klagerens anførsler

3.1 Oversikt

Klageren fremholder at Statens medieforvaltning isolert sett har fulgt det aktuelle regelverk når reklameinnslaget er ansett å falle inn under bestemmelsen i kringkl. § 3-1 tredje ledd og det er ilagt gebyr med hjemmel i kringkl. § 10-3. Det hevdes likevel at vedtaket er ugyldig da det er i strid med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

I klagen gjøres det en gjennomgang av de argumenter som fremkommer i forarbeidene og vedtaket og disse argumentenes betydning i forhold til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Videre pekes det på rettstillingen i flere andre land. Det foretas også en nærmere begrunnelse for anførselene om at forbudet er i strid med Grunnloven § 100 tredje punktum og EMK artikkel 10.

3.2 Argumentene for og mot forbudet og vedtaket

Det foretas i klagen en analyse av de argumenter som er gitt i forarbeidene og i vedtaket. Det pekes på at argumentene for forbudet kan klassifiseres langs to hovedretninger;

debattargumentet ”som består i en beskyttelse av form og innhold i den politiske debatten” og *demokratiargumentet* som ”har som kjerne en betraktning om at en adgang til politisk reklame i fjernsyn vil begunstige de større og mer kapitalsterke grupperingene, på bekostning av andre.” Klagers konklusjon er at disse hovedargumentene verken har vekt eller relevans og at konsekvensen av dette er at forbudet ikke vil stå seg etter Grunnloven § 100 tredje punktum eller EMK artikkel 10.

I den nærmere analysen hevdes særlig følgende om argumentene i forarbeidene og vedtaket:

- Betydningen av argumentet om at fjernsynet er særlig effektivt og slagkraftig er ut fra begrunnelsen i forarbeidene vanskelig å vurdere og lar seg neppe opprettholde fra et faglig perspektiv.
- Forskjellsbehandlingen mellom fjernsynsreklame og annen reklame er ikke tilstrekkelig begrunnet i forarbeidene.
- Forarbeidenes analyse av argumentene for et forbud er forholdsvis svak og motargumentene er ikke gjennomgått i særlig grad.
- Det politiske flertall skal ikke oppstille spilleregler for mindretallet.
- Siktemålet om å oppstille spilleregler for den demokratiske debatt for å forhindre at publikum gis ”skjeve bilder” og at det utvikles en uheldig politisk debattform er helt uforenelig med våre ideer om demokrati.
- Agitatoriske, overbevisende og endog manipulerende ytringer er beskyttet av yttingsfriheten.
- Argumentet om at fjernsynsreklame er slagkraftig og effektivt burde dersom det følges til ende ha som konsekvens et totalforbud mot politisk reklame.
- Fjernsynsmediets effektivitet er et argument mot forbudet.
- Det vil ofte være de minst ressurssterke som har størst behov for å kunne sende politisk reklame i fjernsyn.
- Hensynet til de ressursvake grupper burde gitt seg utslag i positive tiltak istedenfor å forby ytringer.
- Det burde vært benyttet økonomiske virkemidler i form av beløpsbegrensninger eller tidsbegrensninger i stedet for forbud.
- Det er ikke lagt vekt på at politisk reklame er en svært viktig påvirkningskanal for de som ikke har midler til å etablere andre kommunikasjonsmåter.
- Politisk reklame kan til en viss grad erstatte den tapte direkte dialog de redaksjonelle vurderingene i mediene har skapt.
- Forbudet fører til paradoksale situasjoner der det er mulig å reklamere for et produkt, men der det ikke er tillatt å markedsføre politiske motforestillinger mot produktet.
- Statens medieforvaltning fremhever i vedtaket, i motsetning til forarbeidene, at demokratiargumentet er et hovedhensyn bak forbudet.
- Statens medieforvaltning synes i vedtaket å overdrive betydningen politisk fjernsynsreklame vil kunne få for økonomisk sterke partiers fortrinn i samfunnsdebatten.
- Statens medieforvaltning speilvender EMDs grunnsetning om at yttingsfriheten er utgangspunktet og at inngrep må begrunnes overbevisende.
- Statens medieforvaltning begrunner forøvrig vedtaket basert på de samme vurderinger og hensyn som forarbeidene.

3.3 Utenlandsk rett

Det gjøres i klagen gjeldende at opplysningene i forarbeidene om at det gjelder forbud mot politisk reklame også i andre europeiske land neppe kan tillegges vekt ved vurderingen av forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Det påpekes at det ikke er redegjort for om disse forbudene er vurdert som konstitusjonelle og at det heller ikke er opplyst om det er

lovfestet ”kompenserende” tiltak i form av at fjernsynskanaler er pålagt å stille redaksjonell sendetid til disposisjon.

Videre redegjøres det for at lignende forbud har blitt funnet grunnlovsstridige i Australia og USA.

3.4 Nærmere om Grunnloven § 100

Klageren anfører at forbudet mot politisk fjernsinsreklame er i strid med Grunnloven § 100 tredje punktum. Det gjøres gjeldende at denne bestemmelsen gjelder for alle typer medier og at politisk reklame ikke er å anse som kommersielle ytringer.

Det pekes særlig på at forarbeidenes betraktning om at politisk fjernsinsreklame i relasjon til kringkasteren er en kommersiell handling ikke er holdbar, at det ikke kan legges vekt på stortingsflertallets syn på forbudets grunnlovsmessighet i denne saken og at det forhold at forbudet er begrenset til fjernsyn snarere taler for enn mot at det foreligger en krenkelse av ytringsfriheten.

3.5 Nærmere om EMK artikkel 10

Klager fremholder at det avgjørende spørsmål er om inngrepet i ytringsfriheten er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”.

Klageren påpeker særlig at EMD har understreket betydningen av ytringsfriheten for demokratiet og at beskyttelsen også omfatter ytringer som ”offend, shock or disturb.” Det understrekes videre at det er ytringsfriheten som er hovedregelen og inngrep i denne som må begrunnes overbevisende samt at ytringsfriheten på det politiske område nyter et særlig sterkt vern. Det påpekes at den enkelte stat i utgangspunktet har en meget liten skjønnsmargin og at TV-mediet er vernet på samme måte som andre formidlingskanaler.

Det gjøres gjeldende at EMDs dom i *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* må være direkte avgjørende for resultatet i nærværende sak. Det påpekes særlig at EMD synes å ha lagt til grunn at dersom et forbud ikke er ansett så viktig at det gjelder alle medier, kan begrunnelsen for forbudet ikke ha vært ansett som tilstrekkelig tungtveiende.

I forhold til EMDs dom i *Murphy mot Irland* hevder klageren at denne vil ha mindre interesse i nærværende sak da EMD gir uttrykk for at det er gitt en videre skjønnsmargin i forhold til ovennevnte dom grunnet den spesielle sensitivitet for religionsspørsmål i Irland. Det gjøres gjeldende at denne videre skjønnsmargin gjør saken til et særtilfelle der det ikke er foretatt en ordinær anvendelse av de materielle prinsipper.

4 Statens medieforvaltnings vurdering

4.1 Oversikt

Som redegjort for ovenfor er det ikke tvilsomt og heller ikke bestridt av klageren at reklamefilmen for Fremskrittspartiet er omfattet av forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd.

Vi vil i det følgende foreta en nærmere gjennomgang av forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, jf punkt 4.2 og 4.3. Dette vil bli utdypet i punkt 4.4 der klagerens analyse av forarbeidenes og vedtakets argumenter blir kommentert, punkt 4.5 der det redegjøres nærmere

for de to sentrale dommene fra EMD og punkt 4.6 der forholdet til utenlandsk rett blir kommentert. Avslutningsvis i punkt 4.7 redegjøres det kort for den ilagte sanksjon.

4.2 Forholdet til Grunnloven § 100

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.

I Innst. O. nr. 82 (1998-99) jf. Ot.prp. 58 (1998-99) ble forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd vurdert i forhold til Grl. § 100. På side 7 i innstillingen heter det:

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

Vi kan ikke se at forholdet til Grl. § 100 i dag står i noen annen stilling. Etter Statens medieforvaltnings oppfatning plikter forvaltningsorgan i sine vedtak å ta tilbørlig hensyn til Stortingets vurdering av en lovs forhold til Grl. § 100 og at denne eksplisitte uttalelsen derfor bør få avgjørende betydning i nærværende sak.

Det er den herskende oppfatning i juridisk teori at Stortingets vurdering skal vektlegges ved bedømmelsen av en lovs grunnlovsmessighet, jf Kyrre Eggen *Ytringsfrihet* s. 101. Basert på Kjuus-kjennelsen i Rt. 1997 s. 1821 anføres det i klagen at dette ikke kan tillegges vekt i saken. I kjennelsen uttales det:

” Domstolskontrollen vil her være særlig sterk, og eventuelle forutsetninger fra lovgiver om grunnlovsmessigheten av straffebestemmelser som innskrenker ytringsfriheten, kan vanskelig tillegges vekt i retning av å innskrenke grunnlovsvernet.”

Til dette skal det bemerkes at denne kjennelsen gjelder en mer sentral del av ytringsfriheten enn denne saken, nemlig om en ytring kan forbys grunnet sitt innhold. Videre gjelder uttalelsen straffebestemmelser som tilsier en mer intensiv prøvelse. Riktignok er det aktuelle forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd også straffesanksjonert, men dette straffebudet retter seg bare mot kringkasteren, og ikke mot avgiveren av ytringen. Vi kan derfor ikke se at denne uttalelsen medfører at det ikke skal legges vekt på stortingsflertallets syn ved vurderingen av forbudets grunnlovsmessighet. Dertil kommer at uttalelsen omtaler domstolskontrollen og således ikke er direkte anvendelig i forhold til et forvaltningsorgans vurdering.

I klagen går TV 2 langt i å erstatte forarbeidenes vurderinger av forbudets hensiktsmessighet med sine egne. Deler av klagerens analyse av den nærmere begrunnelse som er gitt i Ot. prp. nr. 58 (1998-99) og av flertallet på Stortinget fremstår som en kritikk av hvorvidt formålet med forbudet realiseres. Det vises særlig til at klageren ser ut til å så tvil om hvorvidt fjernsyn skal kunne anses et særlig slagkraftig medium og at det, i motsetning til det som er lagt til grunn i forarbeidene, hevdes at fjernsynsreklame vil kunne være til fordel for ressursvake aktører. I denne sammenheng har Høyesterett uttalt i Kjuus-kjennelsen i Rt. 1997 s. 1821 at hvorvidt det er hensiktsmessig å ha et forbud må bero på Stortingets skjønn og skal ikke overprøves av domstolene så lenge ikke skjønn fremtrer som *”ufundert eller saklig svakt på annen måte.”* Etter vår vurdering må dette gjelde enn mer for et forvaltningsorgans vedtak. Vi kan heller ikke se at stortingsflertallets skjønn lider av de nevnte mangler. Det vises blant annet til at også

lovgivere i andre europeiske land har funnet det nødvendig å begrense adgangen til å reklamere for politiske partier i kringkasting.

Statens medieforvaltning finner på denne bakgrunn at vedtaket mot TV 2 ikke er i strid med Grl. § 100.

4.3 Forholdet til EMK artikkel 10

Det sentrale spørsmål i forhold til EMK artikkel 10 i denne saken er, som påpekt ovenfor, hvorvidt det er ”nødvendig i et demokratisk samfunn” at reklamefilmen for Fremskrittspartiet er forbudt etter kringkl. § 3-1 tredje ledd.

Spørsmålet ble vurdert av Regjeringen i Ot. prp. nr. 58 (1998-99). Regjeringen kom til at forbudet ikke var i strid med EMK artikkel 10. Flertallet i stortingskomiteen la dette til grunn i Innst. O. nr. 82 (1998-99).

De to dommene fra EMD som det er vist til ovenfor som er av særlig interesse i denne saken, *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* og *Murphy mot Irland*, ble avsagt etter dette tidspunkt. Den første dommen gjaldt en dyrevernsorganisasjon som ble nektet å sende en fjernsynsreklame med politisk innhold grunnet et forbud i Sveits mot politisk reklame i kringkasting. EMD kom til at det forelå brudd på EMK artikkel 10. Den andre dommen gjaldt en religiøs radioreklame som ble stanset av irske myndigheter i henhold til den irske Radio and Television Act av 1988. I den saken ble det konstatert at det ikke forelå noe brudd på EMK artikkel 10. Det opplyses at det ennå ikke er avgjort om saken skal behandles av EMD i Grand Chamber. Etter Statens medieforvaltnings oppfatning vil en vurdering av disse dommene relevans og vekt i forhold til foreliggende sak være det sentrale vurderingstema i saken.

I motsetning til klageren er Statens medieforvaltning av den oppfatning at dommen i *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* ikke er avgjørende for resultatet i denne saken. Det vises særlig til at nærværende sak, i motsetning til dommen, gjelder fjernsynsreklame for et politisk parti. Det redegjøres nærmere for dette nedenfor under punkt 4.5.

På denne bakgrunn vil det, etter Statens medieforvaltnings syn, medføre en videreutvikling av EMK artikkel 10 dersom det skulle fastslås at det er i strid med denne å forby fjernsynsreklame for politiske partier. I lys av Høyesterettspraksis om spørsmålet, kan verken forvaltningsorgan eller domstolene legge til grunn at vedtaket er i strid med EMK i denne situasjonen. Det vises til Rt. 2000 s. 996 (Bøhler-dommen) der det uttales:

” Selv om norske domstoler ved anvendelsen av EMK skal benytte de samme tolkingsprinsipper som EMD, er det EMD som i første rekke har til oppgave å utvikle konvensjonen. Norske domstoler må forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og konvensjonsorganenes avgjørelser. Når det oppstår tvil om rekkevidden av EMDs avgjørelser, vil det være av betydning om disse bygger på et saksforhold som faktisk og rettslig kan jevnføres med det som foreligger til avgjørelse for den norske domstol. I den utstrekning det er tale om å avveie ulike interesser eller verdier mot hverandre, må norske domstoler - innenfor den metode som anvendes av EMD - også kunne bygge på tradisjonelle norske verdiprioriteringer. Dette gjelder særlig dersom den norske lovgiver har vurdert forholdet til EMK og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid.

Norske domstoler har ikke den samme oversikt som EMD over lovgivningen, rettsoppfatninger og praksis i andre europeiske land. Ved at norske domstoler ved avveining av ulike interesser eller verdier kan bygge på verdiprioriteringer som ligger

til grunn for vår lovgivning og rettsoppfatning, vil imidlertid norske domstoler kunne inngå i et samspill med EMD og bidra til å påvirke EMDs praksis. Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolkning av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.

På denne bakgrunn mener jeg at norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen. Som alminnelig regel kan norske domstoler ved tolkingen av EMK heller ikke bygge inn sikkerhetsmarginer mot at Norge dømmes for konvensjonsbrudd. På grunnlag av konvensjonsorganenes praksis og de verdioppfatninger og tradisjoner som vårt samfunn bygger på, må norske domstoler søke å komme fram til hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås.” (våre understrekninger)

Tilsvarende er lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2001 s. 1006 (KRL-dommen), Rt. 2002 s. 557 (Angell/Goli-kjennelsen) og Rt. 2002 s. 1216 (Førerkortsaken). De hensyn som nevnes vil ha særlig styrke når det foreligger uttrykkelige vurderinger av grunnlovsmessigheten og konvensjonsmessigheten fra lovgivers side. Slike vurderinger bør få slippe frem til vurdering i Strasbourg og ikke avgjøres i det norske rettssystemet. Dette taler i enda større grad for at saken ikke bør avgjøres endelig av et forvaltningsorgan.

Etter Statens medieforvaltnings vurdering må det derfor legges til grunn at vedtaket ikke kan kjennes ugyldig som stridende mot EMK artikkel 10 jf menneskerettsloven § 3 jf 2.

4.4 Klagerens analyse av argumentene bak forbudet og vedtaket

Statens medieforvaltning er enig med TV 2 i at hovedargumentene for forbudet og det konkrete vedtaket grovt sett kan inndeles i et *debattargument* og et *demokratiargument*. Vi kan imidlertid ikke se at det kan være korrekt når klager hevder at disse argumentene verken har vekt eller relevans i foreliggende sak. Disse argumentene ble vektlagt i EMDs dom i *Murphy mot Irland*. Det vises til avsnitt 78 der det uttales:

” 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.” (vår understrekning)

Selv om det i dommen, som klager bemerker, pekes på at de spesielle religionsforholdene i Irland innebar en videre skjønnsmargin enn ellers, kan vi ikke se at disse argumenter er uten relevans og vekt i andre sammenhenger der et reklameforbud vurderes da disse utgjør den sentrale begrunnelsen for at det ikke ble konstatert brudd på EMK artikkel 10 i saken. Også i EMDs dom *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* pekes det på at hensynet til å ikke gi økonomisk ressurssterke grupperinger fortrinn i samfunnsdebatten er et sentralt moment ved vurderingen. Dommens betydning for nærværende sak vil bli kommentert nærmere nedenfor.

I *Murphy mot Irland* understrekes også mediets gjennomslagskraft som en viktig faktor ved bedømmelsen av begrensningene i yttringsfriheten. Det vises til i avsnitt 68 der det heter:

”Moreover, it is recalled that the potential impact of the medium of expression concerned is an important factor in the consideration of the proportionality of an interference. The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audio-visual media have a more immediate and powerful effect than the print media (Jersild v. Denmark, judgement of 23 September 1994, (...))” (vår understrekning)

Det må etter dette legges til grunn at de to hovedargumentene både har relevans og kan ha betydelig vekt ved vurderingen av begrensninger i ytringsfriheten.

Etter Statens medieforvaltnings oppfatning er det viktig å understreke at hovedargumentene må ses i sammenheng. Selv om det kan hevdes at reklamebudskap for politiske partier kan føre til en uheldig politisk debatt og gi fortrinn for økonomisk sterke grupperinger også i andre medier, er det særlig kombinasjonen av disse hensynene som begrunner at fjernsynsreklame for politiske partier vil kunne ha uheldige virkninger for den demokratiske prosessen. Det må kunne legges til grunn at erfaringer med fjernsynsreklame gir god grunn til å anta at det vil kunne oppstå et kappløp om å benytte fjernsynsreklame i den politiske kamp der bare de mest ressurssterke har anledning til delta. Særlig erfaringer fra USA viser dette. Det skal påpekes at det ved fjernsynsreklame i utstrakt omfang brukes gjentatte visninger som virkemiddel. Det er på denne bakgrunn ikke urimelig å legge til grunn at spørsmålet om reklame for politiske partier i fjernsyn dreier seg mer om formene for den demokratiske beslutningsprosess enn om den enkeltes ytringsfrihet.

Det er i denne konteksten man må vurdere forarbeidenes vektlegging av faren for at fjernsynsreklame vil kunne medføre at det gis et skjevt bilde av kompliserte spørsmål, jf blant annet Ot.prp. nr. 58 (1998-99) s. 12. Vi kan derfor ikke være enige med klager når det hevdes at konsekvensene av dette argumentet skulle tilsi et totalforbud mot politisk reklame i alle medier. Det er ved fjernsynsreklame uheldige debattformer i langt større grad enn i andre medier vil kunne bli en realitet. Dette danner grunnlaget for å forskjellsbehandle fjernsyn og andre medier. Det forhold at de uheldige konsekvenser av reklame for politiske partier også vil kunne gjøre seg gjeldende i andre medier, er ikke i seg selv noe tungtveiende argument mot forskjellsbehandlingen, jf Ot. prp. nr. 58 (1998-99) s. 16. Det kan etter Statens medieforvaltnings oppfatning ikke kreves at man ved en regulering motvirker alle de uønskede forhold, så lenge det finnes tungtveiende argumenter for å forby de mest uheldige utslagene.

Klageren gjør gjeldende at ”en politisk ytring i sitt vesen er og skal være agitatorisk og oftest kan oppfattes som ensidig. Selve den aktivitet å agitere, overbevise, eller endog manipulere, er beskyttet av ytringsfriheten.” Statens medieforvaltning er enig i med klager i at dette er det klare utgangspunktet. I forhold til forarbeidenes formål om å søke å forhindre en uheldig debattform blir det imidlertid for snevert å se hen til at slike ytringer også er ønskelige. Det uheldige ligger i at fjernsynsreklame for politiske partier kan medføre at slike ytringer får en dominerende plass i samfunnsdebatten, noe som vanskelig kan hevdes å være til fordel for demokratiet. Dette må det være legitimt å legge vekt på ved vurderingen av begrensninger i ytringsfriheten.

I forlengelsen av dette skal det påpekes at forarbeidene samlet sett gir uttrykk for at begrensningene som er gjort i ytringsfriheten anses for å styrke den demokratiske prosess. Hensynet til demokrati er et av de viktigste formålene med ytringsfriheten. Vi ser altså at begrensningen som er gjort er begrunnet i et av siktemålene med ytringsfriheten. Dette bør etter vårt syn tillegges vekt ved vurderingen. Det vises i denne sammenheng til uttalelse fra flertallet i stortingskomiteens i Innst. O. nr. 82 (1998-99) på s. 8 der det heter:

”Forbudet har til hensikt å fremme lik ytringsmulighet og mangfold og derfor i prinsippet forfølger det samme formål som vernet om ytringsfriheten i artikkel 10.

4.5 Nærmere om EMDs dommer i sakene *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* og *Murphy mot Irland*

Som påpekt ovenfor gjør klageren gjeldende at EMDs dom i *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* vil være direkte avgjørende for resultatet i denne saken. Etter Statens medieforvaltnings syn er det flere forhold som gjør at nærværende sak må vurderes anderledes enn reklamefilmen i den saken. Det pekes særlig på at nærværende sak gjelder fjernsynsreklame for et politisk parti, mens dommen gjaldt reklame for en interesseorganisasjon.

I dommens avsnitt 75 heter det:

”Moreover, it has not been argued that the applicant association itself constituted a powerful financial group which, with its proposed commercial, aimed at endangering the independence of the broadcaster; at unduly influencing public opinion or at endangering equality of opportunity among the different forces of society. 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. The Court cannot exclude that a prohibition of “political advertising” may be compatible with the requirements of Article 10 of the Convention in certain situations. Nevertheless, the reasons must be “relevant” and “sufficient” in respect of the particular interference with the rights under Article 10. In the present case, the Federal Court, in its judgment of 20 August 1997, discussed at length the general reasons which justified a prohibition of “political advertising”. In the Court’s opinion, however, the domestic authorities 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.” (vår understrekning)

Det bemerkes at et politisk parti med en fjernsynsreklame ikke bare ønsker å delta i en generell debatt slik som angitt i uttalelsen, men tvert imot vil å delta direkte i den demokratiske prosessen ved å få valgt representanter i demokratiske organer. Dette tilsier at en sak som denne må vurderes anderledes enn dommen. Det må videre antas at nasjonalforsamlingens vurdering av hvordan valgkampanjer mest rettferdig bør legges opp i vedkommende land, vil tillegges stor betydning av EMD.

I dommen legges det opp til en konkret bedømmelse av annonsørens finansielle styrke i det enkelte tilfelle. Uten å ta stilling til rekkevidden av denne uttalelsen vil det, etter Statens medieforvaltnings syn, uansett være demokratisk uakseptabelt å anlegge en slik synsvinkel i forhold til politiske partier. Dette ville medføre at enkelte partier vil kunne benytte seg av fjernsynsreklame, mens andre partier skal være avskåret fra å benytte dette medium. Vi kan vanskelig se at dette ville være en riktig tolking av dommen. Det må også kunne legges til grunn at EMDs uttalelser på dette punkt er modifisert gjennom dommen *Murphy mot Irland*. Her uttales det i avsnitt 77:

*” ... 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.” (vår understrekning)*

På samme måte må det kunne sies at det er vanskelig å rettferdiggjøre en sak til sak-bedømmelse av om en fjernsynsreklame for et politisk parti medfører misbruk av en sterk finansiell stilling.

Videre må også uttalelsen i *VGT Verein Gegen Tierfabriken mot Sveits* om at "...a prohibition of political advertising which applies only to certain media, and not to others, does not appear to be of a particularly pressing nature" anses modifisert ved at det i *Murphy mot Irland* da et mediespesifikt forbud i denne saken ble ansett å være i samsvar med konvensjonen.

4.6 Utenlandsk rett

I motsetning til klageren er Statens medieforvaltning av den oppfatning at det forhold at det foreligger forbud mot politisk reklame i fjernsyn også i flere andre europeiske land bør tillegges en ikke ubetydelig vekt ved vurderingen i forhold til EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Vi kan ikke se at det svekker betydningen av dette at forbudene ikke har vært prøvd konstitusjonelt. Tvert imot tyder dette på at forbudene har blitt akseptert og derfor har legitimitet blant politiske partier, kringkastere og samfunnet forøvrig i disse landene.

Klager påpeker at det i flere av de europeiske landene der det er forbud tilsvarende det norske foreligger kompensierende tiltak hvor de politiske partier har krav på å få tildelt sendetid og at det således ikke er samme behov for politisk reklame. Til dette vil vi bemerke at det i Norge ikke er noe forbud mot å gi politiske partier gratis sendetid. TV 2 vil således på eget initiativ kunne overlate sendetid til de politiske partier. Vi vil anta at dette er en mer fleksibel løsning der TV 2 selv vil kunne sørge for en rettferdig fordeling mellom partiene enn om det ble innført pålegg om dette.

Klager henviser videre til at forbud mot politisk fjernsynsreklame har blitt ansett konstitusjonsstridig i Australia og USA. Statens medieforvaltning vil påpeke at rettstillingen i disse landene neppe har rettslig relevans i Norge. I forhold til rettsstillingen i USA kan det tvert imot pekes på at den betydningen den politiske fjernsynsreklame har hatt for den demokratiske prosessen der viser en utvikling som det må legges til grunn ikke anses ønskelig i Norge.

4.7 Sanksjon

Klager har ikke gjort bemerkninger til det fastsatte overtredelsesgebyr i saken. Vi viser derfor til begrunnelsen i vedtaket av 10. september 2003 der det heter:

" Statens medieforvaltning står derfor fast ved at reklamefilmen for Fremskrittspartiet er i strid med kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. Vi har på denne bakgrunn vi kommet til at TV 2 bør ilegges sanksjon i form av skjønnsmessig fastsatt overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven § 10-3 jf kringkastingsforskriften § 10-2. Overtredelsesgebyret ilegges på grunnlag av at TV 2 har sendt en ulovlig reklamefilm for Fremskrittspartiet den 27. og 28. august 2003.

Overtredelsesgebyret er skjønnsmessig fastsatt til kr 70.000,-. Ved vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse er det tatt utgangspunkt i det TV 2 AS har tjent på å sende de ulovlige innslagene, jf kringkastingsforskriften § 10-2 første ledd. Det er lagt til grunn at gebyret skal settes noe høyere enn dette, men det er i formildende retning lagt vekt på at TV 2 stanset sendingen av reklamefilmene etter at varselet var mottatt."

5. Klagerens påstand

Klageren, TV 2, har nedlagt slik

påstand

1. Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 oppheves.
2. TV 2 AS tilkjennes sakens omkostninger.

6. Statens medieforvaltnings påstand

Statens medieforvaltning nedlegger slik

påstand

Klagen tas ikke til følge og Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 stadfestes.

Fredrikstad, 4. november 2003

Lars Winsvold e.f.
avdelingsdirektør

Jostein H. Solberg
førstekonsulent