

TV2 AS  
att. adv. Theo Jordahl  
Postboks 2 Sentrum  
0101 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/1741 2005/51 K EL Fredrikstad, 10. juni 2005

### **KRINGKASTINGSLOVENS § 3-1 TREDJE LEDD OM POLITISK REKLAME**

Medietilsynet viser til tidligere korrespondanse i saken, senest TV2s svar av 10. desember 2004. Vi har etter dette på vår forespørsel mottatt en redegjørelse fra Sosial- og helsedirektoratet 2. februar 2005 der det gis opplysninger om kampanjens formål, finansiering mv. Brevet fra direktoratet følger vedlagt.

Medietilsynet har kontrollert de seks innsendte reklamefilmene som inngår i kampanjen for Sosial- og helsedirektoratet og vurdert om disse er i strid med lov om kringkasting § 3-1 tredje ledd. Bestemmelsen lyder slik:

*”Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn.”*

Reklame er nærmere definert i kringkastingslovens § 1-1 fjerde ledd: *”Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring”*. TV2 har selv plassert innslaget i en reklameblokk og Medietilsynet forutsetter derfor at innslaget er reklame etter kringkastingslovens § 1-1 fjerde ledd.

Fem av reklamefilmene er lagt opp på samme måte ved at en ”svensk fjernsynsjournalist” lager reportasjer fra Syden og rapporterer om nordmenns alkoholvaner når de ferierer i land med mer liberal alkoholregulering enn det er i Norge. Innslagenes første del har en humoristisk utforming som skildrer konsekvensen av liberale regler, og på slutten av hvert innslag kommer teksten *”Alvorlig talt”* frem i bildet og et av følgende utsagn:

*”Salg gjennom vinmonopol bidrar til færre alkoholskader”.*

*”Høye avgifter bidrar til færre alkoholskader”.*

*”Streng promilleregler bidrar til færre alkoholskader”.*

*”Streng alderskontroll bidrar til færre alkoholskader”.*

*”Streng skjenkeregler bidrar til færre alkoholskader”.*

På slutten av hvert reklameinnslag fremgår det at annonsør er Sosial- og helsedirektoratet. Det vises til et nettsted - [www.settegrenser.no](http://www.settegrenser.no) - som også er en del av kampanjen for Sosial- og helsedirektoratet. Det sjette reklameinnslaget er noe annerledes utformet og er en oppsummering av budskapet i de fem andre. I voice-over i innslaget sies følgende:

*"I Norge har vi strengere alkoholbestemmelser enn i mange andre land. De er ikke alltid populære, men både norsk og internasjonal forskning bekrefter at de virker. Til sammen reduserer de misbruket av alkohol i Norge. Kort sagt, strenge regler gir færre skader."*

Spørsmålet saken reiser er for det første om de aktuelle reklamefilmene gir uttrykk for et "politisk budskap" i forhold til forbudet i kringkastingslovens § 3-1 tredje ledd. Dette begrepet skal i utgangspunktet forstås å ha en vid rekkevidde. Problemstillingen vil videre være om det likevel går klar av forbudet på grunn av avsenders status som offentlig myndighet hvis oppgave er helseforebyggende tiltak. Lovens forarbeider gir anvisning på et unntak fra forbudet dersom det dreier seg om "non-profit meldinger fra offentlige myndigheter i allmennhetens interesse.", jf nærmere om dette nedenfor.

### **Begrepet "politisk budskap":**

Forbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn i kringkastingslovens § 3-1 tredje ledd berører prinsipielle spørsmål i forhold til yttringsfriheten, jf Grunnlovens § 100 og EMK art. 10. Medietilsynet viser her til dom avsagt 12. november 2004 i Høyesterett i saken mellom TVVest og Staten ved Kultur- og kirke departementet. Dommens generelle betydning innebærer at forbudet mot reklame for politisk budskap i fjernsyn verken er i strid Grunnlovens § 100 eller EMK art. 10.

Ved fortolkningen av forbudets rekkevidde vises det til forarbeidene til bestemmelsen, blant annet Ot.prp.nr. 58 (1998-99) side 22. Her fremgår det at begrepet *politiske budskap* omfatter alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til eller påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål eller samfunnsspørsmål. Det blir forutsatt at begrepet i utgangspunktet bør fortolkes vidt. Forbudet er heller ikke avgrenset til strengt partipolitiske spørsmål i forbindelse med valg eller lignende, det omfatter også ytringer for å påvirke opinionen generelt om politiske budskap. Forbudet omfatter enhver juridisk og fysisk person som arbeider for å fremme tilslutning til ulike samfunnsspørsmål. Ved påfølgende behandling i Stortinget, jfr Innst.O.nr. 82 (1998-99) side 12 uttrykte et flertall i komiteen enighet med Regjeringens merknader om rekkevidden av forbudet.

Det følger altså av forarbeidene til bestemmelsen at *formålet* med reklameinnslaget må tillegges stor vekt. Har reklameinnslaget som formål å fremme tilslutning/påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål eller samfunnsspørsmål, skal det mye til for at det ikke skal regnes som et politisk budskap i kringkastingslovens forstand.

I en pressemelding fra annonsøren publisert 18. november 2004 fremgår følgende om formålet annonsøren har hatt med reklamefilmene:

*"To tredeler av alle nordmenn mener at dagens alkoholpolitiske virkemidler som avgifter, aldersgrenser, vinmonopol og promillegrenser bidrar til å begrense skadevirkningene av alkohol i Norge....."*

*– Vi er derfor godt tilfreds med at et stort flertall i befolkningen forstår at det er en god grunn for disse reguleringene, nemlig å begrense alkoholskadene.*

*Sosial- og helsedirektoratet har de siste ukene gjennomført alkoholkampanjen 'Alvorlig talt'. 6 av 10 nordmenn er enig i kampanjens hovedbudskap om at 'strenge regler gir færre alkoholskader'. Drøyt 2,5 millioner nordmenn over 15 år har lagt merke til kampanjen. Kampanjens hovedformål har vært å skape økt aksept for virkemidlene i alkoholpolitikken og å synliggjøre sammenhengen mellom forbruk og skader." (vår utheving)*

Reklameinnslagene var en del av en større holdningskampanje som Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte. I det vedlagte brevet fra direktoratet blir det redegjort nærmere om formål, bakgrunn og finansiering av kampanjen. Midlene til denne kampanjen ble bevilget av Stortinget i samsvar med framlegg i St.prp. nr. 1 (2003-2004). På s. 1 i brevet siteres det fra denne proposisjonen om begrunnelsen for bevilgningen:

*”Som ledd i Handlingsplan mot rusmiddelproblemer vil det bli satt i gang en holdningskampanje mot alkohol rettet mot både befolkningen generelt og mot ungdomsgruppene. Kampanjen skal bidra til å øke legitimiteten for alkoholpolitikken, styrke bevisstheten og kunnskapene om alkohol og skader, og øke kunnskapene om drikkemønstre og alkoholkultur. Det vil bli lagt vekt på å formidle klare og entydige budskap som er i samsvar med eksisterende kunnskap på området, og som målgruppene kan kjenne seg igjen i.”* (vår utheving)

Det uthevede utsagnet i sitatet sammenholdt med utsagnet fra pressemeldingen om å øke aksepten for virkemidlene i alkoholpolitikken, viser at annonsørens formål blant annet har vært å påvirke folks holdninger til et samfunnspolitisk spørsmål. Dette trekker i retning av å anse innslagene som reklame for et politisk budskap i kringkastingslovens forstand. Men som det fremgår hadde kampanjen flere målsettinger, blant annet å øke folks kunnskap om alkohol og skader, drikkemønstre mv. Dette følger også av Sosial- og helsedirektoratets brev side 1 og 2:

*”Denne særskilte bevilgningen ble referert i årets tildelingsbrev til Sosial- og helsedirektoratet:*

*Gjennomføre en holdningskampanje mot alkohol rettet både mot befolkningen generelt og mot ungdomsgruppene. Det vises til omtale i St.prp. nr. 1 (2004-2004) s. 61. Det er bevilget 15 mill. kroner til kampanjen i 2004.....”*

*”Holdningskampanjen ble i Statsbudsjettet beskrevet som et ledd i Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Handlingsplanen overordnede målsetting er å redusere de individuelle og samfunnsmessige skadene av alkohol. Kampanjens mål må derfor bidra til å realisere handlingsplanens formål.*

*Som ledd i handlingsplanen inngår kampanjen i en omfattende strategi som omfatter alkohol- og narkotikapolitikken generelt, hjelpe- og støttetiltak i sosialtjenesten, helsetjenester, aktiviteter og forebyggingsvirksomhet i kommunal regi, frivillig sektor og så videre. Sosial- og helsedirektoratet har en sentral rolle i gjennomføringen av handlingsplanen.*

*På bakgrunn av tilgjengelig kunnskap på alkoholfeltet utviklet direktoratet blant annet 6 tv-filmer som ble sendt på TV 2, TV 3 og TVNorge. Filmene retter seg mot målgruppene kunnskaper om alkoholskader og sammenhengen mellom skader og bruk av ulike virkemidler for å begrense skadeomfanget. Effekten av disse virkemidlene er et faglig spørsmål, og er dokumentert gjennom tallrike studier fra mange land. Hvordan og i hvilken grad disse virkemidlene skal anvendes, er imidlertid et politisk spørsmål, og kampanjefilmene tar ikke stilling til dette.”*

Dette viser at formålet med kampanjen er sammensatt. Legitimiteten til virkemidlene har både en faglig og en politisk dimensjon. Temaer som kampanjen tar opp, vinmonopol, aldersgrenser og høye avgifter reises fra tid til annen i politiske debatter. På den annen side er effekten av virkemidlene som begrenser alkoholtilgangen framhevet som et faglig spørsmål som kampanjen

var bygget på. Det må i sammenhengen vektlegges at kampanjen har et overordnet faglig siktemål og er et ledd i en større handlingsplan mot rusmiddelproblemer.

Det bemerkes for øvrig at vi ikke finner holdepunkter for noen form for styring av kampanjen fra regjeringen eller fagdepartement mht utforming og valg av virkemidler.

### **Unntaket for meldinger fra offentlig myndighet**

I utgangspunktet gjelder lovens forbud mot politisk reklame generelt, uavhengig av avsenders status. I forarbeidene til forbudet mot reklame for politisk budskap er meldinger fra Staten og offentlige myndigheter særskilt omtalt. Der presiseres følgende unntak for de tilfeller der offentlig myndighet er annonsør:

*”... non-profit meldinger fra offentlige myndigheter i allmennhetens interesse, f.eks. informasjon om nye trafikkregler eller omorganisering av offentlige tjenester, ikke omfattes av forbudet.”*

Reklameforbudet i kringkastingsloven er således ikke til hinder for at Staten annonserer på fjernsyn. En del offentlige myndigheter har nettopp folkeopplysning som en del av sitt mandat, og de kan bruke fjernsynsreklame til dette. Det er neppe tvilsomt at offentlig myndighet kan informere borgerne om helsemessige risiki ved høyt alkoholkonsum, røyking mv. Også det å påvirke folk til å drikke mindre alkohol må gå klar av forbudet. Det er også tillatt å informere nøytralt om regler knyttet til alkoholbruk, for eksempel å opplyse om at promillegrensen for å føre motorkjøretøy ble satt ned til 0,2.

Sosial- og helsedirektoratet har en sentral rolle i gjennomføringen av Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer, både som pådriver for forebyggende arbeid, forvalter av alkoholloven og som faglig rådgivende organ. Som sådan skal direktoratet gi faglig funderte råd om hvordan man skal oppnå nasjonale målsettinger på direktoratets fagområder. Informasjonsansvaret omfatter også god faglig informasjon til offentligheten.

I forhold til måten kampanjen er utformet på sier direktoratet følgende (s. 7):

*”Disse virkemidlene har både en faglig og en politisk dimensjon. Effekten av virkemidlene på alkoholskader er et faglig spørsmål, og det er dette kampanjen omhandler. Avveiningen mellom ulike hensyn i utformingen av alkoholpolitikken er en politisk vurdering. Kampanjen sier derfor ikke noe konkret om hvordan denne politikken bør utformes, men peker i stedet på betydningen av de sentrale virkemidlene.”*

Og videre (samme side):

*”Kampanjen retter seg mot befolkningens kunnskaper og holdninger til alkohol, skader og effektive virkemidler og tar ikke mål av seg å påvirke folks drikkemønster eller alkoholvaner.”*

I utgangspunktet vurderes innslagene og kampanjen til Sosial- og helsedirektoratet å falle innenfor begrepet ”melding ...i allmennhetens interesse”. Dette følger av direktoratets rolle og mandat, som er å gi faglig informasjon til allmennheten om alkohol og rusmidlers’ skadelige virkninger, drive rusforebyggende arbeid mv. Kampanjen er fundert på en faglig vurdering som direktoratet har kompetanse på.

Etter vår vurdering kan det likevel stilles spørsmål om reklameinnslagene i saken utelukkende er av en slik karakter som unntaket for meldinger fra offentlig myndighet skal omfatte i henhold

til lovens forarbeider. Reklameinnslagene har ikke bare preg av å informere om helseskader og holdning til rusbruk, men er også ment å påvirke opinionen til å innta en positiv holdning til den rusmiddelpolitikk som føres. Da særlig å få folks forståelse for virkemidlene som er vedtatt, så som strenge promilleregler, skjenkereglene, vinmonopol, høye avgifter m.v.

Generelt kan det for det første stilles spørsmål om det er legitimt for en offentlig instans ut fra helsemessige perspektiver å begrunne regler eller ordninger som er politisk vedtatt. Med andre ord om offentlige instanser gir en videre ramme enn andre avsendere for hva som kan formidles av politiserte utsagn, når dette er begrunnet i allmenn helse- og folkeopplysning. For det andre kan det stilles spørsmål om hvor grensen for begrunnelse fra offentlige myndigheter i så måte bør gå. Forarbeidene til lovbestemmelsen gir ikke noen uttrykkelig veiledning om dette.

Etter Medietilsynets forståelse ligger det i sakens natur at også hensynene bak offentlige vedtak og ordninger i utgangspunktet må kunne begrunnes i informasjonskampanjer, også på fjernsyn. Dette vil kunne gi informasjonsmottakerne en bedre forståelse for hvorfor ulike ordninger til samfunnets beste er innført. Det vil samtidig ofte kunne finnes politiske elementer ved en begrunnelse. På den annen side bør offentlige myndigheter utvise varsomhet med å anføre begrunnelser som samtidig også kan oppfattes som politisk stillingtagen. I motsatt fall blir det lett en ubalanse og spørsmål om statlig myndigheter går ut over sitt faglige mandat. Legitimiteten bak unntaket for "non-profit meldinger i allmennhetens interesse" vil nettopp hvile på at det ikke er politisk argumentasjon som formidles, eller med grunn kunne oppfattes som dette av publikum.

Det vil ut fra dette være vanskelig å oppstille noen generell presis grense. Det må avgjøres ved en konkret vurdering hva som anses legitimt å formidle på et faglig grunnlag for å begrunne en ordning eller et politisk vedtak. En rettesnor kan være å undersøke om det er politisk kontroversielle budskap som formidles. I så måte bør man utvise særlig forsiktighet.

### **Om TV 2s ansvar for å vurdere innholdet i informasjonskampanjen**

TV 2 påpeker i sitt tilsvarende (brev av 10.12.04) at den foreliggende informasjonskampanje ikke kunne anses å være i strid med EMK Art 10 jf Menneskerettighetsloven § 3. Det siteres fra brevet:

*"Det var og er TV 2s oppfatning at en begrensning hva gjelder disse ytringer konkret vanskelig kan sies å være "nødvendige i et demokratisk samfunn (...)."*

TV 2 viser videre til tidligere praksis på området:

*"Det vises blant annet til at TV 2 tidligere har sendt en kampanje mot vold i billedmediene (for Statens informasjonstjeneste) som ikke har vært ansett rettstridig. Videre antok TV 2 at vurderingen måtte farges av at meldinger om offentlige tjenester er nevnt i § 3-1 5. ledd, samt at denne typen underretninger har vært publisert i en rekke andre medier opp gjennom årene."*

Dette er den første saken Medietilsynet (tidligere Statens medieforvaltning) behandler om grensene for offentlige non-profitmeldinger som et unntak for forbudet mot politisk reklame på fjernsyn. Det kan ikke sies å ha foreligget klare normer for grensene for unntaket. Det kan ha forekommet liknende kampanjer tidligere, uten at Medietilsynet konkret har tatt opp disse til nærmere vurdering eller vært oppmerksom på disse. Enkelte av kampanjene kan i så måte ha reist liknende problemstillinger som i foreliggende sak.

På denne bakgrunn er det mye som taler for at kringkasteren, TV 2, har handlet i relativt god tro i den foreliggende sak, uansett hvilken rettslig vurdering innholdet i kampanjen måtte lede til.

## Konklusjon

Medietilsynet har etter en samlet vurdering kommet til at TV 2 ved å sende reklamefilmene ikke har brutt forbudet mot politisk reklame i fjernsyn etter lov om kringkasting § 3-1 tredje ledd. Det er lagt vekt på TV 2 kan ha hatt grunn til, på bakgrunn av avsenders overordnede faglige formål med kampanjen, å vurdere disse filmene på lik linje med andre statlige informasjonskampanjer. Det er i denne sammenheng et avgjørende poeng at grensene for statlig informasjonskampanjer i forhold til forbudet mot politisk reklame ikke har vært klare, og at TV 2 i så måte ikke har hatt noen retningslinjer å støtte seg til.

Vi har ut over dette foretatt en prinsipiell vurdering av hvordan kampanjen som sådan bør bedømmes i forhold til forbudet. Det er i utgangspunktet lagt vekt på at annonsørens overordnede formål har vært å fokusere på alkoholens skadevirkninger og informere publikum om virkemidlene som er vedtatt i lov. Innslagene har ikke hatt som formål å ta stilling til om og hvordan virkemidlene bør utformes, men etter Sosial- og helsedirektoratets forklaring begrenset til å informere fra et faglig ståsted om *virkingen* av dem. Det bør være en relativ romslig adgang til virkemiddelbruk så lenge informasjonsformålet er av faglig karakter. Det er heller ikke Medietilsynets oppgave å stille spørsmål ved de faglige vurderinger statlige myndigheter måtte legge til grunn for sine informasjonskampanjer. Endelig påpekes at informasjonsoppdraget til direktoratet hadde et solid fundament med åpen behandling i Stortingets budsjettprosess, hvor også aksept for virkemiddelbruk i rusmiddelpolitikken var noe av poenget.

Medietilsynet vil likevel bemerke at det kan stilles spørsmål ved om reklamefilmene rent utformingsmessig kan oppfattes å gå lengre enn hva en norm for offentlige myndigheter til å vise "non-profit meldinger i allmennhetens interesse" bør være, jf drøftelsen ovenfor. Enkelte av utsagnene var egnet til å skape tvil om det også kunne oppfattes som reklame for egentlige politiske budskap. Dette indikerer at elementer ved utformingen kan oppfattes som problematisk i foreliggende sak, uten at Medietilsynet går nærmere inn på dette konkret. Det bemerkes generelt at både kringkaster og offentlige avsendere av informasjonskampanjer for fremtiden bør søke å unngå virkemiddelbruk som kan være egnet til å skape tvil om det faglige formålet. Dette bør likevel ikke forstås slik at man skal være avskåret fra å gi begrunnelser for offentlige ordninger og myndighetsvedtak, men at en helt konkret bør vurdere hvilke utsagn og formuleringer som brukes for å unngå at det skapes oppfatninger om at man beveger seg inn på mer politiske arenaer.

Medietilsynet vil se hen til dette i sin praksis framover.

Med hilsen

Lars Winsvold e.f.  
avdelingsdirektør

Erik Langebeck  
rådgiver

Vedlegg

Kopi:

Sosial- og helsedirektoratet, postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo  
Fremskrittspartiet, att: generalsekretær Geir Mo, postboks 8903 Youngstorget, 0028 Oslo  
Olav Erikstad, (e-post)