

TV2
Postboks 2 Sentrum
0101 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/ 1254 K ICA

Fredrikstad, 26. august 2005

KONTROLL AV SENDING I FORHOLD TIL FORBUDET MOT POLITISK REKLAME – EUROPEAN SECURITY ADVOCACY GROUP

Medietilsynet har kontrollert sending på TV2 mandag den 4. oktober 2004. Sendingen inneholdt en reklamefilm for European Security Advocacy Group (ESAG) som reiser prinsipielle spørsmål i forhold til forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven.

Medietilsynet mottok også en rekke henvendelser fra publikum og presse da denne og lignende reklamefilmer for ESAG ble vist på TV2 i fjor høst. På denne bakgrunn ønsker Medietilsynet å gi sin vurdering av saken.

I forbindelse med saksbehandlingen har Medietilsynet innhentet faktiske opplysninger fra markedsavdelingen i TV2 om reklamekampanjens omfang. Medietilsynet har ellers ikke funnet grunn til å be TV2 om en uttalelse om de materielle spørsmål saken reiser.

Etter vår vurdering innebærer neppe visningen av reklamefilmen et brudd på forbudet mot politisk reklame i lov om kringkasting (kringkgl.) § 3-1 tredje ledd tolket i lys av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10. I det følgende vil det bli gjort nærmere rede for de prinsipielle sider ved saken.

1. Bakgrunn

I løpet av oktober måned i fjor, sendte TV2 i alt 15 reklamefilmer for organisasjonen ESAG. Reklamefilmene ble sendt i tre ulike versjoner. Medietilsynet har kontrollert den ene av disse versjonene, sendt på TV2 mandag den 4. oktober.

Reklamefilmen, som varer i 30 sekunder, innledes med levende bilder av ulike oppforstørrede bakterier som ”flyter” rundt. Bildene er ledsaget av dramatisk musikk. En stemme leser:

”Bakterier. Snikende, dødelige bakterier som kanskje inneholder miltbrann, kopper eller pest. Dette kan være våpenet terrorister vil benytte mot en intetanende by”.

Deretter skifter bildet til å vise en samling mennesker som beveger seg i sakte film, mens stemmen fortsetter:

”Det er allerede funnet planer for biologiske våpen under razziaer i terrorceller i Europa.

Bildet glir så tilbake til de oppforstørrede bakteriene slik at bakteriene et øyeblikk legger seg over bildet av mennesker før stemmen leser:

”Et bakterieangrep kan komme når som helst – og nesten hvor som helst”

Reklamesekvensen avsluttes med følgende budskap som leses opp samtidig som det vises i store bokstaver på skjermen med bakteriene ”flytende” i bakgrunnen:

”Det finnes ingen fremtid i terrorisme”.

European Security Advocacy Group står nevnt under budskapet. Navnet skiftes deretter ut med organisasjonens internettadresse (www.esag.info).

Organisasjonen ESAG har vært relativt ukjent i Norge forut for reklamekampanjen på tv i fjor høst. Så vidt Medietilsynet kjenner til, markerte ESAG seg første gang offentlig i Norge ved en annonse i VG høsten 2003. Siden har organisasjonen hatt flere annonser med politisk innhold i samme avis både i 2004 og 2005. ESAG har også annonsert i Aftenposten. Av internettssidene til ESAG framgår det følgende om hvem ESAG er:

“Who we are

A group organized after 9/11 in the belief that terrorism is a constant and growing threat. More recent attacks in Madrid and Amsterdam have reinforced the need for our work.

Focused on Europe, because Europe accounted for one-third of terrorist attacks during much of the last decade.

Advised by a diverse group of communications professionals and academics from six countries”.

Utover dette framstår organisasjonen som lite transparent. Så vidt Medietilsynet har brakt på det rene, er det kun en person som offentlig har frontet ESAG og hva organisasjonen står for. ESAG oppgir selv på sine nettsider at frykt for sanksjoner i anti-terror arbeidet tilsier at det ikke avsløres hvilke personer som gir økonomisk støtte til eller engasjerer seg personlig i arbeidet for ESAG.

2. Medietilsynets vurdering

2.1 Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd

Kringkl. § 3-1 tredje ledd lyder:

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

Medietilsynet legger til grunn at det aktuelle innslaget er et betalt budskap som omfattes av den alminnelige reklamedefinisjonen i kringkl. § 1-1 fjerde ledd første pkt.

Begrepet ”politisk budskap” omfatter alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til eller påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål eller samfunnsspørsmål både på det lokale, nasjonale og internasjonale plan, jf. uttalelse i Ot.prp. nr. 58 (1998-99) pkt.

3.5.2. Det er forutsatt at begrepet skal fortolkes vidt. Det har ingen betydning hvem som er avsender; forbudet rammer partiorganisasjoner så vel som interesseorganisasjoner og andre juridiske og fysiske personer som arbeider for å søke tilslutning til ulike samfunnsproblemer, jf. uttalelse samme sted.

Etter Medietilsynets oppfatning, vil det aktuelle innslaget utvilsomt måtte regnes som et politisk budskap slik kringkl. § 3-1 tredje ledd skal forstås. Både reklameinnslaget form og innhold, hvor trusselbildet defineres før budskapet presenteres på slagordpreget vis, tilkjenner at formålet med reklamekampanjen er å skaffe tilslutning til kampen mot terror, noe som må karakteriseres som et politisk spørsmål i ordets rette forstand. At dette er ESAGs agenda, framkommer også av organisasjonens nettside som det er henvist til i reklameinnslaget:

“What we’re trying to do

Raise people’s concern about the disastrous threat terrorism poses to world peace.

Create an awareness of the negative impact of terrorism in all its forms.

Mobilize opinion to counter the propaganda and illusory promises of terrorists”.

Det er følgelig på det rene at det aktuelle reklameinnslaget isolert sett vil rammes av forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd. Bestemmelsen må imidlertid tolkes i lys av ytringsfrihetsbestemmelsene i GrL. § 100 og EMK art. 10 som har forrang. Medietilsynet kan ikke fatte vedtak om at TV2 har sendt en ulovlig politisk reklame dersom dette samtidig innebærer en krenkelse av disse bestemmelsene.

2.2 Forholdet til Grunnloven § 100

Grunnlovens § 100 ble vedtatt endret av Stortinget den 30. september 2004 og trådte i kraft fra samme dato. Den nye bestemmelsen lyder:

”Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retslig ansvarlig på andet grundlag end Kontrakt eller andet privat Retsgrundlag, for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale”.

Høyesterett avsa 12. november 2004 dom i den såkalte TV Vest-saken (Rt. 2004 s. 1737). Dommens generelle betydning er at kringkastingslovens forbud mot politisk reklame ikke er i strid med Grunnlovens § 100. Selv om kringkl. § 3-1 tredje ledd i denne saken ble vurdert opp mot Grl. § 100 slik den lød før grunnlovsendringen fant sted, viste Høyesterett i dommen til at det ikke fantes grunnlag for å si at Stortinget med vedtakelsen av ny § 100 endret grunnlovvernet i forhold til reklameforbudet i kringkastingsloven. Etter Høyesteretts vurdering kunne således endringen i Grunnloven under ingen omstendighet få innvirkning på saken (avsnitt 44-48).

Medietilsynet legger følgelig til grunn at reklameforbudet i kringkl. § 3-1 ikke er i strid med Grunnlovens § 100 slik den i dag lyder. Grunnlovens § 100 og de prinsipper bestemmelsen gir uttrykk for, kan imidlertid brukes som en tolkingsfaktor ved vurderingen av om det i den konkrete saken skal nedlegges forbud mot en bestemt reklame etter kringkl. § 3-1. Etter Grl. § 100 andre ledd skal det tungtveiende grunner til for å gjøre innskrenkninger i ytringsfriheten. Da Medietilsynet uansett ikke vurderer inngrep som nødvendig etter kringkastingsloven § 3-1 fortolket i lys av EMK art. 10 nr. 1, jf. nedenfor, finner vi ikke grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av den konkrete saken opp mot Grunnlovens § 100.

Til orientering vil Medietilsynet vise til at selv om det klart er forutsatt at et forbud mot politisk reklame vil stå seg i forhold til den nye grunnlovsbestemmelsen i § 100, har Regjeringen gitt uttrykk for at den vil gå inn for å tillate politisk reklame innenfor bestemte rammer, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004). Et forslag om å oppheve det generelle forbudet i § 3-1 tredje ledd samtidig som det innføres et tidsavgrenset forbud mot politisk reklame forut for valg, var nylig på høring med høringsfrist 15. august i år, jf. høringsnotat fra Kultur- og kirke departementet datert 4. mai i år.

2.3 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10

2.3.1 Utgangspunkt – EMKs stilling i norsk rett

EMK art. 10 lyder:

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 (mrl.), 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.”

Det følger av mrl. § 3 at dersom en bestemmelse i EMK, tolket i lys av alminnelige formålsbetraktninger og relevant praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), gir anvisning på et ”rimelig klart” resultat, så må norske myndigheter legge konvensjonsbestemmelsen til grunn selv om innarbeidet norsk lov eller praksis dermed må settes til side, jf. Rt. 2000 s. 996 (Bøhler).

2.3.2 Vilkår for å gjøre inngrep i ytringsfriheten

Et vedtak som konkluderer med at TV2 har sendt politisk reklame i strid med bestemmelsen i kringkl. § 3-1 tredje ledd, vil utvilsomt utgjøre et inngrep i ytringsfriheten som definert i art. 10 nr. 1. Dette gjelder både i forhold til ESAG som avsender av budskapet, og i forhold til TV2 som videreformidler av budskapet. Spørsmålet Medietilsynet må ta stilling til, er hvorvidt vilkårene for å gjøre unntak i art. 10 nr. 2 er til stede slik at det ikke vil foreligge en krenkelse av konvensjonen å anvende forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd i den aktuelle saken.

Det er på det rene at det norske forbudet mot politisk reklame med tilstrekkelig klarhet er foreskrevet ved lov (*”prescribed by law”*). Det forfølger utvilsomt også et legitimt formål som definert i bestemmelsen, nemlig for å ”verne andres... rettigheter” (*”for the protection of the... rights of others*). Avgjørende for om forbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd kan anvendes i forhold til reklamefilmen for ESAG er om dette er nødvendig i et demokratisk samfunn (*”necessary in a democratic society”*).

For at et inngrep i ytringsfriheten skal anses nødvendig i et demokratisk samfunn, har EMD uttalt i flere saker at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov (*”a pressing social need”*). I tillegg krever Domstolen at det foretatte inngrep er forholdsmessig hensett til de mål som søkes oppnådd, og at de grunner som anføres for inngrepet er relevante og tilstrekkelige (*”relevant and sufficient”*). Det vil også være bestemmende for resultatet hvilken skjønmargin (*”margin of appreciation”*) statene innrømmes i de forskjellige typer av saker.

2.3.3 Nærmere om nødvendighetsvilkåret i den foreliggende sak

I TV Vest-saken referert ovenfor, kom Høyesterett etter en gjennomgang av EMD-praksis til at nødvendighetsvilkåret var oppfylt i forhold til å kunne gjøre inngrep overfor en politisk reklamefilm sendt på lokalfjernsynskanalen TV Vest. Statens medieforvaltning (nå Medietilsynet) hadde i denne saken fattet vedtak om at TV Vest brøt reklameforbudet i § 3-1 tredje ledd ved å sende reklame for Pensjonistpartiet i Rogaland forut for kommune- og fylkestingvalget 2003.

TV Vest saksøkte staten v/ Statens medieforvaltning og hevdet at vedtaket var i strid med Grl. § 100 og EMK art.10, men tapte saken på alle punkter. Høyesterett konkluderte på generelt grunnlag med at reklameforbudet i kringkl. § 3-1 tredje ledd ikke er i strid med EMK art. 10, og at heller ikke det konkrete inngrepet (Statens medieforvaltnings vedtak mot TV Vest) ville være et urettmessig inngrep i ytringsfriheten som definert i EMK art. 10.

Etter Medietilsynets vurdering, skiller den foreliggende sak seg fra TV Vest-saken på vesentlige punkter slik at domsresultatet ikke kan være avgjørende for utfallet av den foreliggende sak.

Som referert ovenfor dreide TV Vest-saken seg om politisk reklame innenfor kjerneområdet av det forbudet søker å ramme, nemlig reklame for et politisk parti kjøpt i anledning en pågående valgkamp. I slike tilfeller, hvor et parti ønsker å delta direkte i den demokratiske prosessen ved

å få stemt inn representanter i kommunestyre og fylkesting, gjør det seg gjeldende sterke demokratiske hensyn. Høyesterett uttaler om dette:

” Går man inn i de særlige omstendighetene som gjelder i vår sak, er dette enda tydeligere. Reklameforbudet ble gjort gjeldende overfor et politisk parti like før et valg. I denne perioden er det særlig viktig å sørge for et « rettferdig debattklima », og noen land har begrenset sitt reklameforbud nettopp til denne perioden”. (dommens avsnitt 66)

Høyesterett utelukket imidlertid ikke at en anvendelse av forbudet mot politisk reklame i en konkret sak kunne komme i strid med bestemmelsen:

”At en vidtgående tolkning av reklameforbudet mot politisk fjernsynsreklame kan komme i konflikt med EMK artikkel 10, slik EMDs avgjørelse i VgT-saken illustrerer (...), er etter min mening uten betydning for anvendelsen av artikkel 10 på saksforholdet i vår sak, som ligger innenfor forbudets kjerneområde”. (dommens avsnitt 66)

Etter Medietilsynets oppfatning har den foreliggende sak atskillig større likhetstrekk med nettopp den nevnte VgT-saken fra EMD som Høyesterett distingverte fra faktumet i TV Vest-saken.

Saken *VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits* (dom av 28. juni 2001) dreide seg om en sveitsisk dyrevernsorganisasjon som hadde produsert en reklamefilm som reaksjon på kjøttindustriens markedsføring av sine produkter. Filmen søkte å belyse dyremishandling ved industriell oppdrett av griser. Reklamefilmen ble nektet vist på sveitsisk fjernsyn fordi den hadde ”en klar politisk karakter”. Etter en konkret vurdering fant EMD at denne nektelsen var et urettmessig inngrep i dyrevernsorganisasjonens ytringsfrihet etter EMK art.10.

Domstolen la til grunn at statens skjønnsmargin i saker som gjelder deltakelse i en debatt av generell samfunnsmessig interesse er snever (dommens avsnitt 71). Videre ble det lagt til grunn at man ved vurderingen av om reklamen kunne forbyes måtte vurdere hvorvidt de grunner som var anført generelt for reklameforbudet også var relevante og tilstrekkelige i den konkrete saken, noe sveitsiske myndigheter ikke hadde påvist (dommens avsnitt 75). Det ble vist til at dyrevernsorganisasjonen ikke utgjorde noen sterk finansiell gruppering som på urimelig vis kunne skaffe seg innflytelse på den offentlige debatt (også avsnitt 75):

“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”.

Medietilsynet anser for det første at vi i vurderingen av om inngrep i ytringsfriheten etter art. 10 kan skje i den foreliggende sak, har en snever skjønnsmargin. I TV Vest-saken gjaldt reklamen et politisk partis ønske om å skaffe seg innflytelse og få tilslutning for sitt program forut for et valg. Partireklamens nære tilknytning til valgprosessen og folkestyret ble framhevet som argument for at staten måtte innrømme en vid skjønnsmargin. Reklamen for ESAG, derimot, er av en annen karakter. Denne gjelder et innlegg fra en organisasjon/gruppering i en generell debatt om bekjempelse av terror, et spørsmål med særlig aktuell samfunnsmessig interesse som går på tvers av alle partigrænser. Det følger av EMDs uttalelse i VgT-saken at statenes

skjønmargin da vil være snever. Det påpekes i denne sammenheng også at reklamekampanjen for ESAG på TV2 ble gjort på et tidspunkt langt unna politisk valgkamp i Norge.

Medietilsynet anser videre at de grunner som er anført for reklameforbudet generelt i lys av EMDs uttalelser i VgT-saken ikke veier tungt nok i forhold til å begrense ESAGs frihet til å formidle sitt anti-terror budskap på fjernsyn. I likhet med i Sveits ble forbudet mot politisk reklame i Norge i sin tid i hovedsak begrunnet med at dersom det skulle være adgang til slik reklame, så ville det kunne føre til at kapitalsterke grupperinger får større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter slik at det gikk ut over den demokratiske likhet. Det ble også pekt på at slik reklame lett vil kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål og derved bidra til å utvikle en uheldig politisk debattform, jf. Ot. prp. Nr. 58 (1998-1999).

I forhold til ESAG, er det ingen holdepunkter verken i den ene eller andre retning for å si noe om hvilke økonomiske ressurser organisasjonen rår over. Det eneste Medietilsynet positivt vet, er det organisasjonen har opplyst på sine egne nettsider, nemlig at arbeidet finansieres av private givere. Spekulasjoner i media om at interesser som står amerikanske myndigheter nær står bak ESAG kan naturlig nok ikke Medietilsynet ta hensyn til. Selv om det potensielt skulle stå sterke finansielle interesser bak kampanjen til ESAG, vil det være mindre grunn til å si at det foreligger misbruk av en "competitive advantage" (ref. ovennevnte sitat fra EMK-dommen) i den foreliggende situasjon enn om kampanjen for eksempel hadde vært kjørt nærmere en norsk valgkamp. Det er således ikke grunnlag for å si at det i saken er et argument med tilstrekkelig tyngde å forhindre en kapitalsterk gruppering fra å misbruke reklamens makt.

I vurderingen av om det foreligger "a pressing social need" til å gjøre inngrep, må det etter Medietilsynets oppfatning også ses hen til at ESAG på lovlig vis over lengre tid har formidlet det samme budskap i store annonser i pressen, blant annet i VG hvor det har vært på trykk til sammen 22 annonser i 2003, 2004 og 2005, jf. opplysninger fra VGs markedsavdeling. I VgT-saken uttalte EMD følgende om nødvendighetsvilkåret i tilknytning til forskjellbehandling av media:

In the Court's opinion, however, while the domestic authorities may have had valid reasons for this differential treatment, 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. (dommens avsnitt 16).

Alle forhold tatt i betraktning, mener Medietilsynet at det neppe er godtgjort at det er "nødvendig i et demokratisk samfunn" å forby TV2 å kringkaste reklamen fra ESAG i den foreliggende situasjon, jf. EMK art. 10 nr. 2 jf. art 10 nr 1. Ettersom konvensjonsbestemmelsen ved motstrid går foran norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3, vil Medietilsynet måtte ta hensyn til dette. Vi finner at forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven § 3-1 etter sin ordlyd ikke bør håndheves i den foreliggende sak.

3. Konklusjon

TV2 har ikke brutt forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd ved sending av reklamefilm for ESAG.

Med hilsen

Lars Winsvold e.f.
avdelingsdirektør

Ingvil Conradi Andersen
rådgiver