



Medietilsynet  
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

TV Aftenbladet  
Postboks 229  
4001 STAVANGER

Vår ref.: 09/643-32/LL

Deres ref.:

Dato: 24.04.2009

## **Varsel om sanksjon - brudd på forbudet mot politisk reklame (Høyre)**

Det vises til tidligere korrespondanse i saken, senest e-post av 31. mars 2009 fra TV Aftenbladet til Medietilsynet.

Medietilsynet har i brev av 24. mars 2009 bedt om å få tilsendt logg som viser hvilke politiske reklamefilmer som er vist på TV Aftenbladet i perioden 11. – 23. mars 2009. Det fremgår av ovennevnte e-post at TV Aftenbladet har vist en reklamefilm for partiet Høyre torsdag 12. mars og mandag 16. mars d.å. Reklamefilmen ble vist hver halve time mellom kl. 1730 og 2400, totalt 13 ganger per visningsdag, jf. opplysninger i e-post av 18. mars.

Etter å ha kontrollert den omtalte reklamefilmen for Høyre har Medietilsynet i en foreløpig vurdering konkludert med at visningene av reklamefilmen er i strid med forbudet mot politisk reklame i § 3-1 tredje ledd i lov om kringkasting av 12. april 1992 (kkl.). Tilsynet har i sin vurdering også sett hen til bestemmelsene i Grunnloven (Grl.) § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10 jf. menneskerettsloven § 2 jf. § 3.

### **1. Sakens faktiske sider**

TV Vest (nå TV Aftenbladet) sendte en reklamefilm for Pensjonistpartiet i Rogaland ved lokalvalget i 2003. Daværende Statens medieforvaltning (nå Medietilsynet) fant at reklameinnslaget var i strid med forbudet mot politisk reklame i kkl. § 3-1 tredje ledd, og ila kringkasteren et gebyr for overtredelsen. TV Vest benyttet ikke klageretten sin, men gikk til direkte søksmål mot staten. Staten fikk medhold både i tingretten (Oslo tingrett) og i Høyesterett. TV Vest brakte deretter saken inn for Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

EMD avsa 11. desember 2008 dom i saken (*Case of TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*). Domstolens konklusjon var at Norge hadde gjort seg

skyldig i brudd på EMK art. 10 ved å ha ilagt TV Vest gebyr for å ha sendt politisk reklame for Pensjonistpartiet.

Regjeringen informerte i en pressemelding 11. mars 2009 at den ikke kom til å anke dommen inn for EMDs storkammer. Da det ble klart at dommen fra EMD var rettskraftig, varslet en rekke lokal-tv-stasjoner gjennom media at de ville sende politisk reklame. På denne bakgrunn ba Medietilsynet i brev av 24. mars 2009 de aktuelle kringkasterne om å levere logg over hvilke reklamefilmer for politiske partier som var blitt vist i perioden fra og med 11. mars til og med 23. mars 2009, samt tidspunkt for samtlige visninger.

Det fremgår av e-poster datert 18. og 31. mars 2009 at TV Aftenbladet har vist en reklamefilm for Høyre torsdag 12. mars og mandag 16. mars d.å. Reklamefilmen ble vist hver halve time mellom kl. 1730 og 2400, totalt 13 ganger per visningsdag.

Medietilsynet har kontrollert reklamefilmen for Høyre. I filmen ser man en rekke mennesker som står i kø for å komme inn to dører. Den ene køen er tilnærmet stillestående, mens den andre viser en varierende grad av fremdrift. Den stillestående køen antas å illustrere den offentlige helsekøen, og den andre plasser kjøpt av det offentlige på private helseklinikker. Reklamefilmen er ledsaget av følgende voice over:

*”Fram mot 2001 var det en sterk økning i helsekøene. I 2001 åpnet så den borgerlige regjeringen for at staten kunne kjøpe mange flere plasser på private helseklinikker. I løpet av regjeringsperioden gikk helsekøene ned med 85 000 mennesker.*

*I 2005 tok den rødgrønne regjeringen over. De strammet inn muligheten for staten til å benytte private klinikker. Hittil har helsekøene økt med 35 000 mennesker. Og de fortsetter å øke. Nå er det lommeboken som bestemmer om du må stå i helsekø.*

*De rødgrønne står for en privatisering av helsevesenet som skaper et klasseskille mellom de som kan betale seg ut av den voksende helsekøen, og de som ikke kan.*

*Vi i Høyre synes dette er unødvendig, urettferdig og usosialt.”*

Reklamefilmen avsluttes med et stillbilde av Høyrelogoen ledsaget av teksten ”- en stemme til kortere helsekø”.

## **2. Sakens rettslige grunnlag**

Forbudet mot politisk reklame i fjernsyn er nedfelt i kkl. § 3-1 tredje ledd. Bestemmelsen lyder som følger:

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

Forbudet ble sist stadfestet av Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 18 (2005-2006), hvor Kultur- og kirke departementet argumenterte for å beholde forbudet etter at det ble lagt frem forslag om det motsatte i NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*.

Forbudet må tolkes i lys av rettsregler som skal ivareta ytringsfriheten. Slike bestemmelser er inntatt både i Grl. § 100 og i EMK art. 10.

Grunnloven § 100 lyder som følger:

*”Ytringsfrihed bør finde Sted.*

*Ingen kan holdes retslig ansvarlig 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. Der 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. ”*

I Rt. 2004 s. 1737 (TV Vest) vurderte Høyesterett forbudet mot politisk reklame opp mot Grl. § 100. Vurderingen ble gjort etter grunnlovsbestemmelsen slik den var formulert på handlingstidspunktet, men også etter grunnlovsendringen som ble vedtatt av Stortinget 30. september 2004. Høyesterett konkluderte med at det er lite tvilsomt at reklameforbudet i kkl. § 3-1 tredje ledd ikke kommer i strid med Grl. § 100 slik bestemmelsen var å forstå på handlingstiden (se avsnitt 43). I forhold til den endrede grunnlovsbestemmelsen uttaler retten at lovgiver ikke gir uttrykk for en endret ”grunnlovvilje” i forarbeidene til endringsforslaget, men at Regjeringen, med Stortingets tilslutning, tvert imot gav uttrykk for at nye § 100 *ikke* endrer grunnlovvernet i forhold til reklameforbudet i kringkastingsloven (se avsnitt 44). Etter en videre drøftelse av forarbeidene til grunnlovsendringen konkluderer Høyesterett med at vedtakelsen av endringene i Grl. § 100 ikke påvirker tolkningen av kkl. § 3-1 tredje ledd (se avsnitt 48).

Etter Medietilsynets vurdering har Høyesterett med dette foretatt en generell prøving av grunnlovmessigheten av forbudet mot politisk fjernsynsreklame opp mot gjeldende rett, slik at det må anses avklart at forbudet ikke er i strid mot Grl. § 100. Forholdet til Grl. § 100 ble for øvrig heller ikke drøftet av EMD i TV Vest-saken.

Forbudet mot politisk reklame i fjernsyn må videre tolkes i lys av EMK art. 10, som fastslår enkeltindividets rett til ytringsfrihet. Bestemmelsen lyder:

*“Art 10. Freedom of expression*

*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.”*

Konvensjonen gjelder som del av norsk lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2. Det framgår av samme lov § 3 at:

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

Høyesterett har i en rekke saker uttalt seg om de grunnleggende tolkningsprinsippene for anvendelse av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3, senest i Rt. 2005 s. 833. I sistnevnte sak uttaler retten følgende (se dommens avsnitt 45 og 46):

*”[...] Det følger av disse at ved anvendelse av reglene i EMK skal norske domstoler foreta en selvstendig tolkning av konvensjonen. Herunder skal de benytte samme metode som EMD. Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.*

*Vår sak gjelder en lovbestemmelse som bygger på en klar og sterk norsk lovgivervilje, og som etter ordlyden ikke gir grunnlag for tolkningstvil eller innskrenkende fortolkning. Som uttalt i Rt-2000-996 bør norske domstoler som alminnelig regel ikke legge inn sikkerhetsmarginer mot at Norge dømmes for konvensjonsbrudd. Det innebærer at domstolene ikke skal tilsidesette annen norsk lovgivning i større utstrekning enn det som følger av EMK etter den tolkningsmetode som jeg har redegjort for.”*

### **3. Medietilsynets vurdering**

TV Aftenbladet har vist reklamefilm for det politiske partiet Høyre. Visningene har i tid skjedd etter EMDs dom i den såkalte TV Vest-saken. Slik Medietilsynet ser det er det to problemstillinger som må drøftes i tilknytning til denne saken: 1) Er reklamefilmen for Høyre politisk reklame slik det er definert i kringkastingsloven, og 2) Forholdet til EMK - kan forbudet mot politisk reklame anvendes i denne saken sett i lys av EMDs avgjørelse.

#### **3.1. Er reklamefilmen for Høyre politisk reklame?**

Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd fastsetter et forbud mot reklame for politiske budskap i fjernsyn. Begrepet ”politisk budskap” er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (1998-1999). I pkt. 3.5.2 uttales følgende:

*”Begrepet politiske budskap omfatter alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til/påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål/samfunnsspørsmål, både på det lokale, nasjonale og internasjonale plan. Regjeringen forutsetter i utgangspunktet at begrepet bør*

*fortolkes vidt. Politiske budskap vil også omfatte kampanjer eller meningsytringer som har til formål å påvirke lokale eller sentrale myndigheters avgjørelser. Dette gjelder derfor ikke bare strengt partipolitiske spørsmål i forbindelse med valg og lignende, men også ytringer for å påvirke opinionen generelt om politiske budskap.*

*Forbudet omfatter enhver reklame for politiske budskap fra partiorganisasjoner og andre fysiske eller juridiske personer som arbeider for å fremme tilslutning til ulike samfunns spørsmål. [...]"*

Etter Medietilsynets oppfatning er innholdet i reklamefilmen for Høyre klart ment å skulle fremme tilslutning til/påvirke opinionen i et politisk spørsmål. Det er således ikke tvilsomt at filmen som er blitt sendt på TV Aftenbladet inneholder et politisk budskap. Høyre har også selv omtalt filmen som ”*vår politiske TV-reklame*”, og TV Aftenbladet har i de saksforberedende skritt ikke bestridt at det er tale om politisk reklame i dette tilfellet. Videre bemerkes at Høyre har betalt for å få vist filmen (jf. opplysninger tilsynet har mottatt fra TV Aftenbladet), slik at reklamedefinisjonen i kkl. § 1-1 fjerde ledd er oppfylt. Kringkasting av reklamefilmen for Høyre utgjør således isolert sett et brudd på kkl. § 3-1 tredje ledd.

### 3.2. Forholdet til EMK art. 10

#### 3.2.1. Vilkår for å gjøre inngrep i ytringsfriheten

Enkeltindividets rett til ytringsfrihet er nedfelt i EMK art. 10. Et vedtak som konkluderer med at TV Aftenbladet har sendt politisk reklame i strid med bestemmelsen i kkl. § 3-1 tredje ledd, vil utvilsomt utgjøre et inngrep i ytringsfriheten som definert i EMK art. 10 nr. 1. 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 kkl. § 3-1 tredje ledd i foreliggende sak.

Det er på det rene at det norske forbudet mot politisk reklame med tilstrekkelig klarhet er foreskrevet ved lov (*“prescribed by law”*). Forbudet 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 kkl. § 3-1 tredje ledd kan anvendes på reklamefilmen for Pensjonistpartiet, 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 skjønnsmargin (*“margin of appreciation”*) statene innrømmes i de forskjellige typer av saker.

I henhold til gjeldende tolkningsprinsipper i norsk rett (se pkt. 2 ovenfor) skal det foretas en selvstendig tolkning av konvensjonen. Ved tolkningen skal det legges vekt på konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser, slik at man benytter samme metode som EMD. Dersom det er tvil om forståelsen skal man ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn prioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning. Det er imidlertid i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen.

Medietilsynet må således på selvstendig grunnlag vurdere hvorvidt totalforbudet mot politisk reklame er et inngrep som anses nødvendig i et demokratisk samfunn. Ved denne vurderingen vil EMDs praksis være av stor betydning, både som tolkningsmoment men også som rettesnor ettersom tilsynet ikke kan gå lenger i sin fortolkning enn det EMD gjør, jf. prinsippet om at det er EMD som skal utvikle konvensjonen. Tilsynet vil med dette utgangspunkt gå nærmere inn på EMDs avgjørelse i TV Vest-saken, og vurdere om de rettslige og faktiske sidene ved denne og TV Vest-saken er så sammenfallende at resultatet av denne dommen vil få avgjørende betydning for vurderingen av nødvendighetskriteriet i foreliggende sak.

### 3.2.2. Nærmere om EMDs dom av 11. desember 2008 (TV Vest-saken)

Det er nærmere redegjort for saksforløpet frem mot behandlingen i EMD under pkt. 1 ovenfor, og det vises til denne. Medietilsynet vil i det følgende redegjøre kort for innholdet i selve dommen:

Det fremgår av EMDs avgjørelse at det omstridte spørsmålet i saken var om det tredje vilkåret i art. 10 nr. 2 var oppfylgt; hvorvidt inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn ("*necessary in a democratic society*"), jf. dommens avsnitt 29.

Ved vurderingen av nødvendighetskriteriet så EMD på hvorvidt begrunnelsen som er gitt for inngrepet kan anses relevant og tilstrekkelig, og hvorvidt det kan anses proporsjonalt når man balanserer klagernes rett til ytringsfrihet på den ene siden og de grunner myndigheten har anført for forbudet på den andre siden (avsnitt 69). Domstolen gikk nærmere inn på begrunnelsen norske myndigheter har gitt for forbudet, og konkluderte med at disse utvilsomt er relevante grunner for et forbud (avsnitt 70). Ved drøftelsen av hvorvidt de grunner som er anført for forbudet kan rettferdiggjøre det inngrep som ble gjort i den foreliggende sak, dvs. hvorvidt begrunnelsen er tilstrekkelig ("*sufficient*"), konkluderte Domstolen innledningsvis med at den ikke er overbevist om at så er tilfelle (avsnitt 71).

I denne vurderingen ble det lagt vekt på at Pensjonistpartiet ikke faller innenfor den kategori partier/grupperinger som begrunner forbudet, nemlig de med finansiell styrke til å kunne få en urettmessig fordel (avsnitt 72). Tvert imot faller Pensjonistpartiet innenfor kategorien partier/grupperinger som forbudet var ment å skulle *beskytte*. Domstolen uttalte videre at den ikke følte seg overbevist om at forbudet har den ønskede effekt, og viste til at betalt politisk reklame faktisk var den eneste muligheten Pensjonistpartiet hadde til å få igjennom sitt budskap på TV. Ved å bli nektet denne muligheten, hadde Pensjonistpartiet en ulempe ("*disadvantage*") i forhold til større partier som fikk redaksjonell dekning, som ikke kunne veies opp ved bruk av andre mindre slagkraftige media enn fjernsyn (avsnitt 73).

Videre viste EMD til at budskapet i reklamen ikke var av en slik karakter at det kunne forsimple kvaliteten på den politiske debatt (avsnitt 74). Reklamen inneholdt heller ikke noe sensitivt som kunne virke fornærmende eller virke polariserende i en religiøs eller moralsk kontekst på en slik måte at det ville være vanskelig å lempe på et forbud mot politisk reklame (avsnitt 75), jf. Murphy-saken (*Murphy vs. Ireland no. 44179/98*).

Domstolen uttalte avslutningsvis at under slike omstendigheter kan ikke fjernsynsmediets særskilte gjennomslagskraft begrunne et forbud og gebyret det utløste for visning av politisk reklame, jf. VgT-saken (avsnitt 76). På denne bakgrunn avviste EMD at det ikke finnes noe alternativ til et totalforbud mot politisk reklame, slik norske myndigheter hevdet (avsnitt 77).

Oppsummeringsvis viste Domstolen til at dette innebar at det ikke er proporsjonalitet mellom det formål myndighetene søkte å ivareta med forbudet og midlene benyttet for å oppnå dette. Domstolen konkluderte derfor med at *”[t]he restriction which the prohibition and the imposition of the fine entailed on the applicants exercise of their freedom of expression cannot therefore be regarded as having been necessary in a democratic society, [...]”*. EMD konstaterte at det på denne bakgrunn følgelig foreligger et brudd på EMK art. 10 (avsnitt 78).

### 3.2.3. Vurderinger av foreliggende sak

Medietilsynet vil innledningsvis bemerke at EMDs dom i TV Vest-saken etter tilsynets oppfatning kan tolkes på to måter; både slik at den kun omhandler Pensjonistpartiets stilling spesielt, men også slik at den tar stilling til totalforbudet som sådan.

Den førstnevnte forståelsen av dommen er lagt til grunn fra Regjeringens side i St.meld. nr. 18 (2008-2009): *NRK-plakaten – dekning av valg*. Regjeringen uttaler her at dommen ikke nødvendiggjør at dagens totalforbud må oppheves, men den legger føringer for små partiers ytringsfrihet og mulighet til å få dekning på fjernsyn (se pkt. 2). For å etterkomme dommen vil Regjeringen endre NRK-plakaten samt legge til rette for at mindre partier og lister kan bruke Frikanalen som ytringskanal (se pkt. 5 og 6).

Medietilsynet har tolket EMDs avgjørelse i TV Vest-saken på samme måte som Regjeringen. Tilsynet anser at så lenge EMDs dom ikke er klar på at den tar et oppgjør med totalforbudet som sådan, bør dommen i henhold til vanlige juridiske tolkningsprinsipper tolkes slik at den harmonerer med norsk rett. Dette følger også av de gjeldende tolkningsprinsipper for anvendelsen av motstridstridsprinsippet som det er nærmere redegjort for ovenfor under pkt. 2 og pkt. 3.2.1.

I dommen gir EMD sin tilslutning til at de argumenter som den norske stat har anført som grunnlag for forbudet mot politisk reklame er relevante grunner for et forbud (se dommens avsnitt 70). Staten anførte blant annet at politisk reklame kan redusere kvaliteten på den politiske debatten, finansielt sterke grupperinger vil få større mulighet til å markedsføre sine synspunkter enn andre, forbudet er begrenset til fjernsyn på bakgrunn av dette mediets særskilte påvirknings- og gjennomslagskraft, kostnadene til valgkampanjer begrenses og forbudet styrker mediernes uavhengighet. Samlet sett anførte staten at forbudet var ment å støtte opp om integriteten til demokratiske prosesser.

Med utgangspunkt i de anførte grunnlag for forbudet, foretok EMD en konkret vurdering av Pensjonistpartiets stilling (se nærmere redegjørelse under pkt. 3.2.2 ovenfor). Retten kom til at Pensjonistpartiet ikke falt inn under den kategori partier som

begrunnet forbudet, men tvert imot innenfor den kategori som forbudet var ment å beskytte. Det ble lagt avgjørende vekt på at Pensjonistpartiet, i motsetning til de større partiene, ikke ble dekket av tv-redaksjonene. Etter EMDs oppfatning var betalt politisk reklame den eneste muligheten Pensjonistpartiet hadde til å få gjennom sitt budskap på fjernsyn.

Slik Medietilsynet ser det, er dette det bærende argumentet i dommen. Ved at Pensjonistpartiet ikke hadde tilgang til tv-mediet gjennom vanlig redaksjonelt innhold, innebar forbudet mot politisk reklame at partiet hadde en ”*disadvantage*” i forhold til større partier som fikk redaksjonell dekning. Denne ulempen kunne ikke veies opp ved bruk av mindre slagkraftige media enn fjernsyn (se dommens avsnitt 73).

Foreliggende sak dreier seg om en reklamefilm for det politiske partiet Høyre vist på fjernsyn i perioden 12. – 16. mars 2009. Spørsmålet er om det er forhold i dette tilfellet som tilsier at saken har så store likhetstrekk med de faktiske forhold i TV Vest-saken, at en overholdelse av forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven vil være i strid med EMK art. 10.

Etter Medietilsynets vurdering er det visse likheter i formen på reklameinnslagene i disse to aktuelle tilfellene; begge kan sies å være nøkternt utformet og vil av de fleste oppfattes som ikke å være med på å forsimple kvaliteten på den politiske debatt. Filmene har heller ikke sensitivt innhold som kan virke fornærmende eller polariserende i en religiøs eller moralsk kontekst, jf. Murphy-saken.

Det som skiller disse to sakene fra hverandre, er at det i saken for EMD dreide seg om et lite parti som ikke hadde annen tilgang til fjernsynsmediet enn gjennom betalt reklame, mens det i den foreliggende sak dreier seg om et av de større partiene i Norge; Høyre.

Dersom man ser på formålet med forbudet er det ved siden av faren for redusert kvalitet på den politiske debatt, beskyttelse av mindre ressurssterke grupperinger som er hovedbegrunnelsen for forbudet. Mens Pensjonistpartiet, slik EMD også vektlegger, er et parti som forbudet skal beskytte, faller Høyre innenfor den kategori partier som begrunner forbudet; nemlig de med finansiell styrke til å kunne oppnå en urettmessig fordel gjennom å ha økonomi til å bruke store midler på fjernsynsreklame.

Et annet forhold som skiller Pensjonistpartiet fra Høyre, er at Høyre som et av landets større partier, oppnår redaksjonell dekning både i og utenfor valgkamp. Den redaksjonelle dekningen omfatter for det første deltagelse i debattprogrammer, men representanter fra Høyre gis også i høy grad mulighet til å kommentere aktuelle saker i eksempelvis nyhetssendinger.

Ettersom domspremissene er konkrete i forhold til Pensjonistpartiet og partiets stilling med tanke på økonomi og representasjon i den offentlige politiske debatt, er det Medietilsynets vurdering at EMDs avgjørelse ikke nødvendigvis kan gjøres gjeldende også overfor større partier som Høyre. Tilsynet har ved denne vurderingen lagt avgjørende vekt på at representasjon i fjernsynsmediet er det bærende argument i EMDs drøftelse. Siden foreliggende sak omhandler et av de store partiene i landet, er utgangspunktet for å vurdere hvorvidt forbudet er nødvendig i et demokratisk samfunn,

samt om inngrepet er forholdsmessig sett i forhold til de mål som søkes oppnådd, vesensforskjellig vurdert opp mot premissene i TV Vest-saken.

Domstolen vurderte i TV Vest-saken at det ikke forelå *proporsjonalitet* mellom mål og middel, det vil si mellom de hensynene som forbudet skulle ivareta og midlene man har benyttet for å oppnå dette. Den foreliggende sak omhandler et større politisk parti med andre økonomiske forutsetninger og medierepresentasjon enn Pensjonistpartiet. I motsetning til saksforholdet for EMD er det i dette tilfellet altså tale om et parti som forbudet i kringkastingsloven er ment å omfatte. Saksforholdet i foreliggende sak og i TV Vest-saken er således svært ulike på punkter av betydning for EMDs slutning. EMD har ikke foretatt en tilsvarende proporsjonalitetsvurdering i et saksforhold som dette. Ettersom det er uklart om EMD i et slikt tilfelle ville ha konkludert med manglende proporsjonalitet mellom mål og middel, gir ikke dommen noen føringer for situasjonen i foreliggende sak.

Slik Medietilsynet ser det, kan det ikke sies å være en like stor ulempe for Høyre at de fratras muligheten til å fremme sine politiske standpunkter i en fjernsynsreklame som det er for et parti som Pensjonistpartiet. Som drøftelsen ovenfor også viser, er Høyre et parti med bred representasjon i mediedekningen både utenom og i forbindelse med valgkamp. Foreliggende sak kan således distingveres fra premissene EMD har lagt til grunn i TV Vest-saken på vesentlige punkter. Medietilsynet har på denne bakgrunn kommet til at dommen ikke er til hinder for at forbudet i kkl. § 3-1 tredje ledd kan gjøres gjeldende overfor reklamen som er kringkastet for Høyre.

Selv om dommen i TV Vest-saken etter Medietilsynets vurdering ikke er til hinder for å ilegge TV Aftenbladet sanksjon for sending av reklamefilmen for Høyre, må det likevel på selvstendig grunnlag vurderes hvorvidt forbudet i denne saken er nødvendig i et demokratisk samfunn jf. EMK art. 10 (2).

Som det er redegjort for under pkt. 3.2.1 må man ved vurderingen av nødvendighetskriteriet se om det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov, om inngrepet er forholdsmessig, at grunnene som anføres for inngrepet er relevante og tilstrekkelige, samt at man må se hen til hvilken skjønnsmargin statene er innrømmet i den aktuelle sakstypen. Videre har Høyesterett uttalt at dersom det er tvil om forståelsen, kan man trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.

Norske myndigheter har i korte trekk gitt følgende begrunnelse for forbudet; at politisk reklame kan redusere kvaliteten på den politiske debatt, at komplekse politiske spørsmål kan lett bli forvrengt, og at finansielt sterke grupperinger vil få større mulighet til å markedsføre sine synspunkter enn andre, kostnadene til valgkampanjer begrenses og forbudet styrker mediernes uavhengighet. På lik linje med EMD anser Medietilsynet at de anførte grunner er relevante for et forbud mot politisk reklame. I tillegg må begrunnelsen for forbudet betraktes som å være nødvendig for å støtte opp om integriteten til demokratiske prosesser, jf. kravet om samfunnsmessig behov. I motsetning til for mindre partier vil begrunnelsen for forbudet i dette tilfellet også være tilstrekkelig ("*sufficient*") ettersom foreliggende sak dreier seg om et parti som forbudet er ment å omfatte. Etter en helhetsvurdering, hvor det også er sett hen til

verdiprioriteringene som ligger til grunn for forbudet mot politisk reklame, har tilsynet kommet til at inngrepet er forholdsmessig sett i lys av de mål som søkes oppnådd.

På denne bakgrunn er det Medietilsynets foreløpige vurdering at forbudet mot politisk reklame i denne konkrete saken er nødvendig i et demokratisk samfunn, og således ikke i strid med EMK art. 10.

#### **4. Varsel om sanksjon**

Medietilsynet varsler i henhold til forvaltningsloven § 16 at tilsynet vurderer å ilegge TV Aftenbladet sanksjon for brudd på kkl. § 3-1 tredje ledd for forhold som er omtalt i dette brev. Det vil bli vurdert sanksjon etter kkl. § 10-2 (advarsel).

Etter en helhetsvurdering har tilsynet funnet det hensiktsmessig å benytte sanksjonsmidlet *advarsel* dersom det fattes vedtak i saken. Tilsynet har ved denne vurderingen lagt vekt på at det i etterkant av EMDs avgjørelse i TV Vest-saken har vært reist debatt rundt rekkevidden av forbudsbestemmelsen i kkl. § 3-1. Det presiseres imidlertid at fremtidige visninger av politisk reklame som rammes av forbudet, uavhengig av hvilken kringkaster det er tale om, vil kunne bli sanksjonert med gebyr.

Før et eventuelt vedtak treffes i saken gis TV Aftenbladet anledning til å uttale seg. Slik uttalelse må være tilsynet i hende innen **onsdag 20. mai 2009**.

Med hilsen

Gudbrand Guthus (e.f.)  
områdeleder

Line Langnes  
rådgiver

Tilsvarende brev er sendt til:

- ANTV (Avisa Nordland), BTV (TV Hordaland AS), fvntv (TV Sør AS), Hålogaland TV, TV Aust-Agder, TV Budstikka, TV Follo, TV Haugaland, TV Helgeland, TV Romerike, TV Sunnmøre, TV Telemark, TKTV, VF24