

[Skriv ut](#) [Lukk vinduet](#)

MR-sak 1/98: FO - TV2 AS

17.03.1998

Saken gjaldt en reklamekampanje for Fremskrittspartiet sendt på TV2 under valgkampen.

Vedtak 17.3.98

Klager: **Forbrukerombudet**Innklaget: **TV2 AS**

Saken gjaldt en reklamekampanje for Fremskrittspartiet sendt på TV2 under valgkampen. FO nedla forbud mot TV2s visning av reklameinnslaget under henvisning til forskrift om kringkasting § 3-4 tredje ledd som forbyr reklame for livssyn og politisk budskap i kringkasting. I sin klage til Markedsrådet hevdet TV2 AS at vedtaket var ugyldig. Klager viste til at saken reiste de samme spørsmål som AF-saken (MR sak 9/95). Klager hevdet at vilkårene i mfl. § 12 om at "inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne" ikke var oppfylt. Innslaget kunne heller ikke anses som reklame i kringkastingslovens forstand. Videre hevdet TV2 AS at forbudet i forskriften måtte anses å være i strid med Grunnlovens § 100 og EMK rt. 10, som verner om yttringsfriheten.

Markedsrådet la i sin vurdering stor vekt på Sivilombudsmannens uttalelser i AF-saken. Kompetansen til å treffe vedtak etter mfl §§ 12 og 14 er avgrenset til inngrep som "tilsies av hensyn til forbrukerne". Selv om mfl § 1 er endret slik at begrepet forbrukerhensyn må forstås slik at også mer allmenne samfunnshensyn som berører forbrukerne generelt må anses å falle inn under loven, er det ikke vurdert om Markedsrådet skal ha generell myndighet til å påtale overtredelse av forskriftens § 3-4 tredje ledd. Dette bør vurderes av lovgiver og eventuelt gis en klarere forankring i loven. Særlig ettersom forbudet også reiser spørsmål om forholdet til vernet om yttringsfriheten i Grunnlovens § 100 og EMK art. 10.

Markedsrådet kunne heller ikke se at det er foretatt noen nærmere klaggjøring av reklamebegrepet i forskriftens § 3-4 tredje ledd i forhold til kringkastingslovens § 1-1. Markedsrådet fant på denne bakgrunn hjemmel for FOs forbudsvedtak tvilsom og opphevet vedtaket.

I Saksforholdet

Saken gjelder klage på Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997 med forbud mot TV 2s visning av reklameinnslag for Fremskrittspartiet på TV 2. Innslaget viste hender som legger henholdsvis pengesedler/ stemmesedler i en valgurne mens det sies: "Høyre får støtte med 4,2 millioner kroner av NHO-medlemmenes penger. Arbeiderpartiet får støtte med 10,2 millioner kroner av LO-medlemmenes penger. Fremskrittspartiet får støtte fra det norske folk. Vi takker for tilliten. Godt valg." Til sist vises Fremskrittspartiets emblem.

Forbrukerombudet anså reklameinnslaget i strid med forskrift om kringkasting § 3-4 tredje ledd, som setter forbud mot å reklamere for politiske budskap i kringkasting. Saken ble tatt opp med TV 2 AS i brev av 26. august 1997, hvor selskapet ble bedt om å stanse videre sending av innslaget med frist til å bekrefte dette innen kl. 12.00 neste dag. TV 2 ble samtidig varslet om at forbudsvedtak ville bli nedlagt uten ytterligere varsel dersom slik bekreftelse ikke forelå innen fristen.

Fremskrittspartiet ble samtidig orientert om saken og innenfor samme frist gitt anledning til å uttale seg.

TV 2 AS svarte samme dag at selskapet var uenig i Forbrukerombudets lovforståelse, og at selskapet aktet å fortsette å sende innslaget inntil et eventuelt vedtak måtte foreligge. Fremskrittspartiet opplyste i telefax av 27. august 1997 at også de mente at TV 2s visning av reklamefilmen var lovlig. Forbrukerombudet traff samme dag følgende vedtak: "Med hjemmel i markedsføringslovens § 14, jf. forskrift om kringkasting § 3-4 tredje ledd, forbyr Forbrukerombudet TV 2 AS v/styrets formann å sende Fremskrittspartiets reklameinnslag eller tilsvarende innslag som har til formål å vinne tilslutning for politiske partier slik det ble gjort i innslaget som ble sendt den 25.08.97."

TV 2 AS klaget Forbrukerombudets forbudsvedtak inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen i brev av 4. september 1997. Det ble anført at det forelå "særlige grunner" for at klagen skulle tas under behandling straks, jf. instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, uten at klageadgangen til Markedsrådet var benyttet.

I brev av 22. september 1997 uttalte Sivilombudsmannen at han ikke fant de grunner som var anført i klagen, tilstrekkelig tungtveiende til å gjøre unntak fra hovedprinsippet for når Ombudsmannen tar en sak opp til behandling, og TV 2 AS ble henvist til først å benytte klageretten til Markedsrådet. På vegne av TV 2 AS klaget advokatfirmaet Schjødt Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997 inn for Markedsrådet. Saken ble behandlet i Markedsrådet 16. februar 1998. For TV 2 AS møtte advokat Theo Jordal og advokat Cato Schiøtz. For Forbrukerombudet møtte forbrukerombud Torfinn Bjarkøy.

II TV 2 AS' anførsler

TV 2 AS anfører at Forbrukerombudets vedtak om å forby Fremskrittspartiets reklameinnslag er ugyldig. Klager viser til at saken hovedsakelig reiser de samme spørsmål som AF-saken gjorde, MR sak 9/95 med omgjøringsvedtak av 26. februar 1996.

Bakgrunnen for at TV 2 AS har oversittet fristen for å påklage FOs vedtak, var at TV2 AS først brakte saken inn for Sivilombudsmannen. Det viste seg at Sivilombudsmannen ikke ønsket å ta stilling til om saken skulle tas under behandling før klagefristens utløp. Spørsmålet om klagefrist ble da tatt opp med Forbrukerombudet på fristens siste dag, og klager fikk forståelsen av at Forbrukerombudet ikke ville motsette seg at klagen likevel ble tatt under behandling. Skriftlig klage ville ha blitt fremsatt denne dagen dersom dette var blitt fremstilt som problematisk fra Forbrukerombudets side.

Når det gjelder realiteten i saken, hevder TV 2 AS at vilkårene i markedsføringslovens § 12 ikke er oppfylt, da kravet til at "inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne.." ikke kan anses oppfylt. Markedsrådet har ikke generell kompetanse til å påtale overtredelser. Det kreves at dette "tilsies av hensyn til forbrukerne".

Klager viser til Sivilombudsmannens uttalelse i brev av 22. desember 1995, hvor det angis at ordlyden i § 12 peker i retning av at det er "forbrukere i snevrere forstand det siktes til og ikke samfunnsmessige hensyn av mer generell karakter. Med forbrukere i snevrere forstand tenker jeg på reklame som retter seg mot folks interesser som potensielle kjøpere av varer og tjenester".

Klager anfører videre at den endring av markedsføringsloven som Forbrukerombudet viser til, åpenbart ikke har endret anvendelsesområdet ved kringkastede politiske ytringer. Utvidelsen omfattet kun innføring av en ny etikk-klausul i markedsføringsloven § 1. Klager viser til at det ingen steder i bestemmelsens forarbeider fremkommer noe som gir grunnlag for de slutninger Forbrukerombudet foretar.

Klager hevder videre at innslaget ikke kan anses som reklame i kringkastingslovens forstand. Kringkastingsloven definerer reklamebegrepet i § 1-1, fjerde ledd: "Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare eller tjeneste mot betaling eller annen form for godtgjøring".

Sivilombudsmannens argumentasjon i AF-saken er direkte sammenlignbar med foreliggende sak når det gjelder dette spørsmålet. Det ble der uttalt at en alminnelig språklig forståelse av legaldefinisjonen, sett i sammenheng med at reklamebegrepet ikke er nærmere presisert i forarbeidene til loven, taler for at lovgiver har ment å gi Markedsrådet kompetanse til å forby reklame for politisk budskap som blandes inn i eller blir gjort til del av markedsføringen av varer og tjenester. En utvidende tolkning av ordlyden i kringkastingsloven § 1-1 til å omfatte politiske ytringer i forbindelse med en valgkamp kan ifølge klager ikke benyttes uten at det foreligger klare holdepunkter for dette. Tvertimot bør forholdet til ytringsfriheten tilsa en innskrenkende fortolkning av loven.

Hverken lovendring eller forskriftsendring i etterkant av Sivilombudsmannens uttalelse er av betydning i foreliggende sak. Den eneste endring i rettskildesituasjonen i etterkant av "AF-saken" er fremkommet gjennom juridisk teori og rettspraksis, og da i disfavør av Forbrukerombudets anførsler i saken. I juridisk teori vises til en betenkning, utarbeidet av Universitetsstipendiat Kyrre Eggen, vedrørende politisk reklame i kringkastingsmediene. Betenkningen konkluderer med at kringkastingsforskriftens § 3-4 tredje ledd sannsynligvis er i strid med Grunnloven § 100. Videre har klager vist til en artikkel av Ole E. Tokvam, "Reklame og sponing i kringkasting". Artikkelen angir at det vanskelig kan ses tungtveiende grunner for å tolke Grunnloven § 100 3. pkt. innskrenkende. Mot en innskrenkende tolking av Grunnloven anfører Tokvam blant annet at reglene ikke er vurdert av Stortinget og kun fremkommer ved en forskrift. Han konkluderer med at det forbud som eksisterer i kringkastingsforskriftens § 3-4 tredje ledd, om forbud mot reklame for "politisk budskap", er i strid med Grunnloven.

Det er ikke foretatt noen avklaring fra lovgivers side vedrørende forskriftens relasjon til Grunnloven § 100, Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 10 eller FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 19. Det vises i den anledning til at Markedsrådets omgjøringsvedtak, sett i sammenheng med vurderingen av de rettslige spørsmål som fremkom i Sivilombudsmannens uttalelse i AF-saken, fortsatt er et korrekt uttrykk for gjeldende rett på området.

Klager viser til at Sivilombudsmannen uttaler "At kampanjen (AF) på grunn av sitt innhold ikke naturlig kan karakteriseres som reklame i tradisjonell forstand., gjør at forbudet som Markedsrådet har nedlagt, blir mer betenkelig i forhold til Grunnloven". Det uttales videre: "Avgjørende må være at de viktige prinsipielle avgrensningsspørsmål i saken reiser i forhold til Grunnloven, først må være avklart fra lovgivers side, før forvaltningen eventuelt kan anses å ha lovhemmel til å skride inn med forbud".

Klager anfører at det angjeldende innslag ikke kan defineres som kommersielle ytringer, og følgelig bør forsvares av et sterkt grunnlovsvern. Det hevdes i denne forbindelse at Fremskrittspartiets innslag direkte gjelder frimodige ytringer om statsstyrelsen, og således er enda mer i kjernen av den politiske ytringsfrihet enn det som var tilfelle i AF-saken.

Videre fremholder klager at reklameforskriften må anses å være i strid med EMK art. 10, som verner om ytringsfriheten.

Sivilombudsmannen har i relasjon til "AF-saken" fremholdt at forholdet mellom forbudet i reklameforskriften og Grunnloven, EMK og SP, ikke har vært vurdert av lovgiver, og at Markedsrådet manglet hjemmel for det forbud som ble nedlagt i ovennevnte sak.

TV 2 AS anfører at den foreliggende sak er på grensen av de spørsmål Markedsrådet har kompetanse til å avgjøre. Dette begrunnes med at foreliggende sak reiser grunnleggende spørsmål om ytringsfrihetens grenser.

Det vises til at politisk reklame er et viktig virkemiddel for de små partiene i deres bestrebelse på å nå frem med sitt budskap. Klager anser således FRP-reklamen for å representere et viktig minoritetsvern. I følge klager er det et tankekors at et spørsmål av foreliggende viktighet utsettes for den summariske behandlingen som klager mener at Markedsrådets behandling er.

TV 2 AS påpeker til slutt at Markedsrådet selvsagt ikke har plikt til å opprettholde et vedtak, selv om man skulle mene at formell hjemmel foreligger. Markedsrådet må i alle fall foreta en selvstendig vurdering av hvorvidt inngrep bør skje.

TV 2 AS har nedlagt slik påstand:

1. Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997 oppheves.
2. TV 2 AS tilkjennes sakens omkostninger.

III Forbrukerombudets anførsler

Forbudsvedtaket ble fattet 27. august 1997. Klagefristen til Markedsrådet er tre uker regnet fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem, det vil si at fristen utløp den 17. september 1997. Vedtaket ble klaget inn for Markedsrådet 30. september 1997.

Det følger av forvaltningsloven § 31 første ledd b) at klagen kan tas under behandling selv om klagefristen er oversittet, såfremt det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd, og at eventuell endring av vedtaket ikke vil medføre skade eller ulempe for andre. Forbrukerombudet vil for sin del således ikke ha innvendinger mot at saken behandles til tross for fristoversittelsen.

Kringkastingsregelverket gjelder for selskap med konsesjon etter kringkastingsloven. Markedsrådet har i sak 25/92 - Unsaco A/S - fastslått at forbudsvedtak etter kringkastings-regelverket kun skal rettes mot fjernsynsselskapet. Annonsøren skal imidlertid ha visse partsrettigheter i saken. Fremskrittspartiet har fått anledning til å uttale seg i saken.

Forskrift om kringkasting § 3-4 tredje ledd lyder:

"Det kan ikke reklameres for livssyn eller politiske budskap."

Forbudet mot reklame for politiske budskap i kringkasting ble opprinnelig lansert i NOU 1984:5 om kringkastingsreklame. Her ble det foreslått å forby innslag med politisk innhold, på grunn av slik reklames agitatoriske innhold, den manglende mulighet for bevisførsel og mulighet for sammenblanding med redaksjonelt stoff.

I Ot.prp. nr. 72 (1987-88) om midlertidig lov om forsøk med reklamesendinger i NRK mv. ble følgende lovbestemmelse foreslått:

"Det kan ikke sendes reklame for politiske budskap eller livssyn."

Den midlertidige loven ble ikke vedtatt fordi det ble besluttet at NRK fortsatt skulle være en reklamefri kanal. Den foreslåtte bestemmelsen i Ot.prp. nr. 72 er imidlertid identisk med såvel bestemmelsen i tidligere reklameforskrifters § 4, som ble fastsatt 19. april 1991, samt nåværende forskrift.

Lov om reklame i kringkasting ble vedtatt 21. desember 1990. Lovforslagets § 3 tredje ledd inneholdt blant annet en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler i forskriftsform om innholdet i reklameinnslagene. Forskrift om reklame i kringkasting ble vedtatt i 1991, med § 4 som blant annet inneholdt et forbud mot reklame for politisk budskap.

På bakgrunn av EØS-avtalen foreslo departementet en teknisk revisjon av regelverket, og ved kringkastingsloven av 2. desember 1992 ble det vedtatt en ny § 3-1 med tilsvarende innhold som tidligere lovs § 3. Det ble ikke uttalt klart i forarbeidene til ny lov at forskriftene gitt i medhold av tidligere lov, fortsatt skulle gjelde, men det må antas at dette var forutsatt.

Et mindretall i Stortinget ba deretter departementet om å oppheve forbudet mot politisk reklame. Forslaget ble imidlertid ikke støttet av Stortingets flertall. Det ble så foreslått å inkorporere en midlertidig lov om sanksjoner for brudd på kringkastingsregelverket i selve kringkastingsloven. Det ble i denne forbindelse uttrykkelig uttalt i Ot.prp. nr. 99 (1992-93) at kringkastingsreklameforskriften fortsatt skulle gjelde til tross for lovendring med oppheving av tidligere hjemmelsbestemmelse.

Forbudet mot reklame i kringkasting for politiske budskap er nå opprettholdt ved fastsetting av nye kringkastingsforskrifter av 28. februar 1997. Forbudet har ved utarbeidelsen av nye forskrifter hittil ikke vært utredet nærmere.

Spørsmålet ble tatt opp i Stortingets spørretime våren 1995, hvor daværende kulturminister uttalte at forbudet står fast, og blant annet viste til at Stortinget i 1991 avviste forslaget om å oppheve forbudet som nevnt foran. Det ble imidlertid uttrykt intensjoner om å vurdere behovet for en nærmere presisering av forbudet.

Etter Forbrukerombudets oppfatning er det liten tvil om at Stortinget har ønsket å forby reklame for politiske budskap i radio og fjernsyn, og at den politiske debatt bare skal foregå på redaksjonell plass.

Reklameinnslaget for Fremskrittspartiet ble sendt på TV 2 midt i en valgkamp. Filmens budskap er at mens andre partier mottar økonomisk støtte fra organisasjoner i arbeidslivet, mottar Fremskrittspartiet støtte fra "det norske folk", det vil si velgerne. Det må være åpenbart at innslaget hadde til formål å vinne økt tilslutning for Fremskrittspartiet under høstens valgkamp. Reklameinnslaget må således anses som et rent partipolitisk budskap og rammes derfor direkte av ordlyden i § 3-4 tredje ledd.

Forbrukerombudet mener forskriften rent språklig vanskelig kan forstås annerledes enn at det er selve det politiske budskap det ikke kan reklameres for. Hvis man skulle legge til grunn den forståelse klager anfører; at forbudet gjelder sammenblanding av politiske budskap ved markedsføring av varer og tjenester, ville dette vært formulert klarere. Den tolkning Forbrukerombudet har lagt til grunn, har støtte i forarbeidene, jf. henvisningene ovenfor til uttalelser om hensynet bak og formålet med bestemmelsen i forarbeidene.

Hvis man skal se bort fra forskriftens klare ordlyd, måtte dette grunne seg i holdepunkter for en innskrenkende tolkning av forbudet opp mot hjemmelsloven.

I kringkastingsloven § 1-1 fjerde ledd defineres "reklame" som "enhver form for markedsføring av en vare eller en tjeneste mot betaling eller annen form for godtgjøring."

Politiske budskap kan vanskelig sies å være en vare eller tjeneste. Etter Forbrukerombudets syn må imidlertid lovgivers vilje med hensyn til forbudet sies å være så klart at politiske budskap likevel må anses forbudt dersom de er fremsatt "mot betaling eller annen form for godtgjøring", og således oppfyller annen del av definisjonen.

Etter Forbrukerombudets syn bygger kringkastingsregelverket på et system som gjør at fjernsynsselskapets sendinger må anses enten som redaksjonelt stoff eller reklame. Politisk budskap sendt mot betaling, er ikke redaksjonelt stoff og må derfor behandles som reklame. Det er således ikke grunnlag for innskrenkende tolkning av forskriften på bakgrunn av lovens reklamedefinisjon. Det er ikke omtvistet at innslaget for Fremskrittspartiet ble sendt "mot betaling eller annen form for godt gjøring".

Forbrukerombudet tok våren 1995 opp TV 2 AS's visning av Akademikernes Fellesorganisasjons (AFs) reklamekampanje. Kampanjen bestod av fem forskjellige filmer som viste en person som gjennom de ulike innslag argumenterte for at høyere utdannede i det offentlige måtte få høyere lønn. Forbrukerombudet la til grunn at interesseorganisasjonen AFs reklameinnslag måtte anses som et innlegg i samfunnsdebatten og således som et politisk budskap. Saken ble brakt inn for Markedsrådet, som i vedtak av 31. juli 1995 forbød TV 2 AS å vise reklamefilmene for AF eller tilsvarende reklamebudskap fra organisasjonene i arbeidslivet. Avgjørelsen ble senere omgjort ved Markedsrådets vedtak av 26. februar 1996 etter anbefaling fra Sivilombudsmannen.

I AF-saken var hovedspørsmålet om forskriften kunne tolkes så vidt at også interesseorganisasjoners synspunkter/krav om lønn etc. var omfattet av uttrykket "politiske budskap". Etter Forbrukerombudets oppfatning var det dette spørsmålet som først og fremst var avgjørende for Sivilombudsmannens vurdering av forholdet til Grunnloven § 100 og EMK art. 10, og for hans konklusjon. Dette la Markedsrådet til grunn i vedtaket om omgjøring av sitt tidligere vedtak. Det vises til Markedsrådets uttalelse på side 8 i vedtaket:

"Markedsrådet finner grunn til å presisere at grunnlaget for å omgjøre vedtaket, i første rekke er ombudsmannens bemerkninger knyttet til rekkevidden av forbudet mot politisk reklame i reklameforskriften av 19. april 1991 i forhold til kringkastingsloven."

I angjeldende sak er innslaget ren partipolitisk reklame og faller således direkte inn under begrepet "politisk budskap" som forbudet er ment å ramme.

Forbrukerombudet har ved praktisering av kringkastingsregelverket både før og etter AF-saken lagt til grunn at det gjelder et forbud mot reklame for partipolitiske budskap på fjernsyn og i radio. Dette har ikke blitt bestridt av de aktuelle kringkastingselskap, med unntak av TV 2 AS i AF-saken.

Kulturdepartementet har tidligere ved sin lovforståelse lagt til grunn følgende uttalelse, hentet fra Ot.prp. nr. 72 (1987-88) s. 3 - 8 (bilag 8):

"Forbudet omfatter alle reklameinnslag som har til formål å vinne tilslutning for bestemte politiske synspunkter og ideer. Dette gjelder både partipolitiske standpunkter og mer allmenne synspunkter på ulike samfunnsmessige forhold. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for reklame for bøker eller tidsskrifter av politisk karakter, såfremt det politiske budskap ikke benyttes i selve salgsgargumentasjonen."

Bakgrunnen for forbudet mot reklame for politiske budskap er å sikre en fri og uavhengig debatt om ulike samfunnsproblemer. Ubegrenset frihet til å annonsere i fjernsyn vedrørende politiske spørsmål vil gi de grupper som har god økonomi, et overtak over meningsmotstandere uten tilsvarende ressurser. Når politiske partier slik gis fortrinn utfra økonomiske ressurser, vil dette endre en viktig spilleregulering for hvordan valgkamper skal drives, og allmennhetens muligheter til å få et riktig bilde av de forskjellige synspunkter, vil minske. Allmennheten er vant med, og bør kunne forvente, å få en så allsidig informasjon som mulig i spørsmål hvor det råder delte meninger.

Reklame for politiske budskap vil omfatte påstander vedrørende forhold som ikke lar seg dokumentere, og kan utformes svært subjektivt, uten noen form for tilsyn med innhold og øvrige virkemidler. For politiske reklamesendinger kan også den effekt som ligger i stadige gjentakelser, utnyttes i en helt annen grad enn for redaksjonelt bearbejdet stoff.

Forbrukerombudet har vist til at en rekke andre europeiske land har lignende forbud mot politisk reklame i sin lovgivning.

Et sentralt punkt i saken er forståelsen av forbrukerbegrepet. Markedsføringsloven inneholder ingen definisjon av begrepet "forbruker". Begrepets innhold har imidlertid vært diskutert i forarbeider, praksis og juridisk teori.

Uttalelser i forarbeidene til markedsføringsloven, Ot.prp. nr. 57 (1971-1972), som fikk Stortingets tilslutning, gir visse holdepunkter for å legge til grunn et vidt forbrukerbegrep. På side 3 i proposisjonen heter det at loven "bør utformes slik at det på mer fremtredende måte enn i den någjeldende lov kommer til uttrykk at det tas sikte på å beskytte både de næringsdrivendes, forbrukernes og allmennhetens interesser i sunne markedsforhold."

Videre heter det på s. 4: *"Departementet mener forsåvidt at ivaretagelsen av forbrukerinteressene og de alminnelige samfunnsinteresser i denne forbindelse også bør være en oppgave for særskilt etablerte offentlige organer som for det første kan føre tilsyn med forholdene i markedet og som for det annet har myndighet etter loven til å vedta bindende forbud"*.

I kommentarene til departementets forslag til spesialbestemmelsen om tilgift omtaler departementet et snevrere forbrukerbegrep. I proposisjonen, side 15, heter det blant annet følgende:

"Departementet har funnet å burde begrense tilgiftsforbudet slik at det bare retter seg mot tilgift til forbruker ..." og "Ved begrepet "forbruker" i denne sammenheng menes vanlige avtakere i detaljomsetningen som foretar anskaffelser til privat bruk."

Imidlertid følger komiteen i sin innstilling opp de uttalelser i proposisjonen som gir holdepunkter for å legge til grunn et

videre forbrukerbegrep; jf Komiteens innstilling s. 6:

"Komiteen er enig i de retningslinjer som departementet trekker opp i den foreslåtte lov, nemlig: 1. å beskytte forbrukernes og allmennhetens interesser".

Professor Erik Boe har drøftet forbrukerbegrepet i en artikkel i Tfr 1980: "Finner at inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne." Han går i sin konklusjon på sidene 172-173 ganske langt i å akseptere en vid tolkning av begrepet forbrukerhensyn, og viser også til at Ot.prp. 57 (1971-72) gir slike holdepunkter, idet det der uttales at "allmennhetens interesser i sunne markedsforhold" skal tillegges vekt.

Det er Markedsrådet som nærmere må ta stilling til hvor grensene skal trekkes. Dette følger også av Ot.prp. (1971-72) s. 29, hvor det blant annet sies at det er lagt til Markedsrådet å ta stilling til *"om forbrukerhensynet er så framtreddende i en sak at rådet må ta saken under behandling og eventuelt nedlegge forbud mot handlingen."*

I sitt opprinnelige vedtak i AF-saken, hvor Markedsrådet før omgjøringsvedtaket forbød TV 2 AS' sending av AFs reklameinnslag, ble det lagt til grunn at forbrukerbegrepet i lovens § 12 ikke bør tolkes for snevert, og at det i noen grad også må være relevant å se hen til samfunnshensyn i videre forstand. Markedsrådet uttaler videre på side 8 i vedtaket: *"Dertil kommer at en snever tolkning av forbrukerbegrepet i forhold til Forbrukerombudets tilsyn med de særskilte forskrifter vedrørende forbud mot reklame i kringkasting vil virke uheldig i forhold til de reelle hensyn som ligger til grunn for forskriftens § 4 tredje ledd"*.

Markedsføringsloven er noe endret etter dette, idet det med virkning fra 1. april 1997 i stedet for en særskilt etikkklausul i markedsføringsloven § 1 er tatt inn forbud mot handling som "forøvrig strider mot god markedsføringsskikk". Det er i den forbindelse forutsatt, og uttalt i forarbeidene til endringen, at begrepet "forbrukerhensyn" må forstås dithen at også mer allmenne samfunnshensyn som berører forbrukere generelt, må anses å falle inn under loven, og derav Forbrukerombudets og Markedsrådets kompetanse til å foreta inngrep.

Endringene i markedsføringsloven § 1 innebærer etter Forbrukerombudets syn klart at begrepet "forbrukerhensyn" i markedsføringslovens forstand generelt er formelt utvidet. Det følger av lovens system at dette også må kunne legges til grunn når det gjelder Forbrukerombudets tilsyn med kringkastingsregelverket, og at også tilsynsmyndighetenes kompetanse samtidig er tilsvarende avklart.

Når det gjelder inngrep i henhold til kringkastingsforskriftens forbud mot reklame for politiske budskap konkret, må forbrukerbegrepet dessuten ses i sammenheng med hensynene bak den aktuelle bestemmelse for at forbudet i det hele tatt skal ha noen mening. Bakgrunnen for forbudet mot reklame for politiske budskap er å sikre en fri og uavhengig debatt om ulike samfunnsproblemer. Forbrukere skal som mottakere av fjernsynssendinger beskyttes mot å bli utsatt for den politiske reklames agitatoriske innhold, manglende mulighet for bevisførsel og mulighet for sammenblanding med redaksjonelt stoff. Forbrukerombudet er av lovgiver satt til å håndheve bestemmelsen, og det må følge av lovens system at forbrukerbegrepet skal tolkes så vidt at ombudet har kompetanse til å fatte vedtak i slike saker.

Grunnloven § 100 er en skranke for lovgiver, men først og fremst et moment i fastlegging av innholdet i den enkelte lovbestemmelse. Høyesterett har gjentatte ganger blitt stillt overfor spørsmålet om en bestemmelse strider mot Grunnloven § 100, uten å konstatere slik motstrid. Derimot foreligger det omfattende høyesterettspraksis hvor ulike lovbestemmelser har blitt tolket innskrenkende etter en interesseavveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til den interesse den aktuelle lovbestemmelse skal beskytte. Forbrukerombudet påpeker imidlertid at Høyesterett aldri har satt til side en forskrift som grunnlovsstridig, men lagt seg på den praksis at hjemmelen tolkes innskrenkende for å unngå motstrid. Som eksempel på innskrenkende fortolkning vises til Rt. 1922 s. 41 (Kyrre Grepp-dommen).

Forbrukerombudet anfører at lovgiver utvilsomt har ment å forby partipolitisk kringkastingsreklame. Forbudet er begrenset til kringkasting og har som formål å ivareta den faktiske ytringsfriheten. Det er ikke noen holdepunkter for å tolke forskriftens forbud innskrenkende, eksempelvis som et forbud mot å blande politiske argumentasjoner inn i markedsføringen av varer og tjenester.

Forbrukerombudet viser også til Rt. 1980 s. 1267, hvor Høyesterett aksepterte et forbud mot politisk reklame innenfor militære forlegninger. Saken gjaldt en refselsesordre som var utferdiget mot saksøker i forbindelse med at han i strid med militær kunngjøring drev politisk virksomhet inne på militært område. Høyesterett mente at saksøkers ytringsfrihet ikke var begrenset, da han ellers hadde anledning til å drive politisk virksomhet. Forbrukerombudet mener denne saken har paralleller til foreliggende, da også Fremskrittspartiet vil ha anledning til å drive med politisk virksomhet i de øvrige medier, og at det ikke er tale om å undertrykke meninger.

Når det gjelder Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 10, viser Forbrukerombudet til at Kommisjonen i en avgjørelse av 12. juli 1971 har avvist at det britiske forbudet mot politisk reklame i kringkasting sto i motstrid til EMK art. 10. Domstolen har senere slått fast at art. 10 (1) tredje punktum ikke alene kan hjemle inngrep i rett til fritt å videresende informasjon via kringkasting. Bestemmelsen må sees i sammenheng med hele art. 10 og i særdeleshet i lys av kravene i art. 10 (2).

I saken Informationsverein Lentia, 1992, anså Domstolen at det østerrikske kringkastingsmonopolet ikke var "nødvendig i et demokratisk samfunn" og således i strid med art. 10. Domstolen anerkjente imidlertid statenes rett til på visse vilkår å regulere radio og TV-spredning i form av opprettholdelsen av bevillingsordninger. Etter Forbrukerombudets oppfatning er det ikke holdepunkter for at forbudet mot politisk kringkastingsreklame er i strid med EMK art. 10.

Forbrukerombudet har nedlagt slik påstand:
Klagen tas ikke til følge, og Forbrukerombudets vedtak av 27.08.97 stadfestes.

IV Markedsrådets bemerkninger

Spørsmålet i saken er om Fremskrittspartiets fjernsynsreklame, formidlet gjennom TV2 AS, er i strid med forskrift om

kringkasting § 3-4 tredje ledd.

Denne bestemmelsen lyder: *Det kan ikke reklameres for livssyn eller politiske budskap.*

Nye kringkastingsforskrifter ble fastsatt 28. februar 1997. Forbudet mot politisk reklame i kringkasting i § 3-4 tredje ledd er uendret i forhold til de tidligere forskrifter.

Saken er brakt inn for Markedsrådet ved TV2 AS' klage over Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997. Klagen er datert 30. september 1997, og TV2 AS har følgelig oversittet klagefristen som løp ut 17. september 1997. Bakgrunnen for fristoversittelsen er at TV2 AS først bragte saken inn for Sivilombudsmannen, slik det er redegjort for foran.

Etter forvaltningsloven § 31 kan en klage på visse vilkår tas under behandling selv om klageren har oversittet fristen. Markedsrådet finner at det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvet. En eventuell endring av vedtaket vil heller ikke medføre skade eller ulempe for andre. Markedsrådet tar derfor klagen til realitetsavgjørelse.

Når det gjelder vurderingen av realiteten i saken, viser Markedsrådet til den tidligere markedsrådssak nr. 9/95 av 31. juli 1995 med omgjøringsvedtak av 26. februar 1996. Saken den gang gjaldt hvorvidt Akademikernes Fellesorganisasjons reklamekampanje var i strid med de dagjeldende forskrifter om reklame i kringkasting § 4 tredje ledd. Markedsrådet forbød i sitt første vedtak TV2 AS å vise de angjeldende reklamefilmer for Akademikernes Fellesorganisasjon. Markedsrådets saksbehandling og rettsanvendelse ble tatt opp til behandling av Sivilombudsmannen av eget tiltak. Etter en grundig utredning av de rettslige spørsmål saken reiste, konkluderte Sivilombudsmannen med å anbefale Markedsrådet å omgjøre sitt tidligere vedtak. Ved vedtak av 26. februar 1996 opphevet så Markedsrådet sitt første vedtak.

I Markedsrådets bemerkninger i det siste vedtaket uttales:

Markedsrådet tar som nevnt til etterretning at ombudsmannen er kommet til å t kravet til lovhjemmel ikke er oppfylt. Markedsrådet finner grunn til å presisere at grunnlaget for å omgjøre vedtaket, i første rekke er ombudsmannens bemerkninger knyttet til rekkevidden av forbudet mot politisk reklame i reklameforskriften av 19. april 1991 i forhold til kringkastingsloven. Ombudsmannen har her uttalt at rekkevidden av forbudet mot politiske reklame i liten grad er avklart i forarbeidene, og at inngrepshjemmelen etter kringkastingsloven med forarbeider på denne bakgrunn ikke har vært vurdert på en tilfredsstillende måte av Stortinget. Markedsrådet har videre merket seg ombudsmannens bemerkninger om at heller ikke forholdet mellom reklameforbudet mot "politisk budskap" i forskriften og ytringsfriheten er vurdert av Stortinget som lovgiver på en tilfredsstillende måte. Som anført av ombudsmannen, og som også fremhevet i Markedsrådets vedtak, vil Grunnlovens § 100 ha betydning som fortolkningsmoment ved fastleggelsen av forbudshjemmelen i forskriften.

Konsekvensen av det vedtaket som nå treffes, er at Forbrukerombudet og Markedsrådet ikke uten lovendring vil ha hjemmel til å nedlegge forbud med slikt innhold som i vedtaket av 31. juli 1995. Ombudsmannen har i sin omfattende uttalelse også reist flere andre rettslige problemstillinger, bl.a. vedrørende forbrukerbegrepet i relasjon til markedsføringsl. § 12, samt reklamebegrepet i relasjon til kringkastingslovens bestemmelser.

Markedsrådet har for avgjørelsen av denne saken ikke funnet det nødvendig å gå inn på disse spørsmål i den bredde ombudsmannen har lagt opp til. Markedsrådet antar imidlertid at lovgiver vil vurdere nærmere behovet for presiseringer av de nevnte begreper i selve lovteksten, jf. ombudsmannens bemerkninger om dette.

Etter Sivilombudsmannens uttalelse og Markedsrådets vedtak av 26. februar 1996 har det ikke vært fremlagt noe forslag til lovendring, og de problemstillinger som ble reist av Sivilombudsmannen, har ikke vært vurdert av Stortinget.

I forbindelse med de nye forskrifter om kringkasting er det heller ikke uttalt noe om disse spørsmål. Forskriftene er likelydende med de tidligere forskrifter når det gjelder forbud mot reklame med politisk budskap.

Ut fra det som har skjedd og blitt uttalt tidligere, mener Markedsrådet at rådet ikke har hjemmel til å nedlegge forbudsvedtak, i den grad nærværende sak tilsvarer den tidligere saken om Akademikernes Fellesorganisasjons reklameinnslag i TV 2.

Markedsrådet er enig med Forbrukerombudet i at reklameinnslaget for Fremskrittspartiet hadde til formål å vinne tilslutning til partiet, og at reklameinnslaget må anses for å være et partipolitisk budskap. Markedsrådet er enig i at dette innslaget kan synes å være mer i kjerneområdet for ordlyden i kringkastingsforskriften § 3-4 tredje ledd. I så måte skiller nærværende sak seg fra AF-saken.

Etter Markedsrådets syn er det forøvrig lite som skiller denne saken fra AF-saken. Markedsrådet må derfor vurdere nærværende sak i lys av hva Sivilombudsmannen har uttalt i AF-saken. De fleste av de anførsler som Forbrukerombudet har fremsatt, ble vurdert av Sivilombudsmannen den gang.

Markedsrådets kompetanse til å treffe vedtak etter markedsføringsloven fremgår av loven § 12. Markedsrådet kan gripe inn "når det tilsies av hensyn til forbrukerne". Hva som ligger i dette begrepet, er grundig vurdert av Sivilombudsmannen, som blant annet uttalte:

Ordlyden, "tilsies av hensyn til forbrukerne", i lovens § 12 peker i retning av at det er forbrukerne i snevrere forstand det siktes til og ikke samfunnsmessige hensyn av mer generell karakter. Med forbrukere i snevrere forstand tenker jeg på reklame som retter seg mot folks interesser som potensielle kjøpere av varer og tjenester.

Etter å ha drøftet hvor langt forbrukerbegrepet kan trekkes, konkluderte Sivilombudsmannen:

På bakgrunn av gjennomgangen legger jeg til grunn at det må trekkes en grense mellom hensynet til forbrukerne og mer generelle samfunnsmessige hensyn. Selv om forarbeider og reelle hensyn i en viss utstrekning kan tilsa at forbrukerhensyn i lovens forstand går noe videre enn den direkte interesse folk har som kjøpere av varer og tjenester, er det klart at både lovens ordlyd, forarbeider og reelle hensyn tilsier en mer begrenset inngrepshjemmel enn dersom "andre interesser" enn

forbruksinteresser eller "almene hensyn" e.l. hadde vært nevnt i loven. En begrensning ligger også i at Forbrukerombudets og Markedsrådets kontrollmyndighet er gitt for å sikre sunne markedsforhold.

AF's annonsefilmer om akademikernes lønnsforhold kan mest dekkende beskrives som en meningsytring fra en fagforening rettet mot opinionen generelt, og mot staten som forhandlingsmotpart, i forbindelse med de forestående lønnsforhandlingene. Meningsytringer som AF formidlet gjennom kampanjen var ikke knyttet til markedsføring av varer og tjenester, slik det normalt vil være når forbrukerhensyn tilsier at det nedlegges forbud. Etter min mening er det vanskelig å se hvorledes konkrete forbrukerhensyn i dette tilfelle gjør seg gjeldende. Betydningen for forbrukerne av en slik kampanje som dette må anses svært indirekte og avledet. Selv om det legges til grunn at lovens henvisning til forbrukerhensyn ikke skal gis en for snever fortolkning, og en effektiv kontroll med reklameforskriften kan trekke i samme retning, er det meget som taler for at samfunnsmessige hensyn i videre forstand her er tillagt for stor vekt. Etter min mening bør en så vidtrekkende inngrepskompetanse ha en klarere forankring i loven. Dette gjør seg desto mer gjeldende når forbudet også reiser spørsmål om forholdet til vernet om ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK art. 10.

Etter dette konkluderte Sivilombudsmannen med at vilkåret om at inngrepet må "tilsies av hensyn til forbrukerne", ikke kunne sees å være oppfylt.

Fremskrittspartiets annonsefilm i TV 2 er en ytring i forbindelse med den forestående valgkampen og retter seg mot opinionen i sin alminnelighet. Kampanjen knytter seg ikke til markedsføring av varer eller tjenester. På samme måte som i AF-saken er det også i denne saken vanskelig å se på hvilken måte forbrukerhensyn i vanlig forstand gjør seg gjeldende.

Etter Sivilombudsmannens uttalelse er markedsføringsloven noe endret, idet det med virkning fra 1. april 1997 i markedsføringsloven § 1 er tatt inn et forbud mot handling som "forøvrig strider mot god markedsføringsskikk". Det er i forarbeidene uttalt at begrepet "forbrukerhensyn" må forstås dithen at også mer allmenne samfunnshensyn som berører forbrukerne generelt, må anses for å falle inn under loven, og derav Forbrukerombudets og Markedsrådets kompetanse til å foreta inngrep.

Etter Markedsrådets syn har ikke den endring som er foretatt i markedsføringslovens § 1, endret rettstilstanden med hensyn til Markedsrådets kompetanse i denne saken til å nedlegge forbud etter markedsføringsloven § 12. Det er ikke vurdert i forbindelse med lovendringen om Markedsrådet skal ha generell myndighet til å påtale overtredelse av forskriftenes § 3-4 tredje ledd, noe som ville ha vært naturlig på bakgrunn av den oppmerksomhet som har vært om dette spørsmålet. Myndigheten er fortsatt begrenset til inngrep som "tilsies av hensyn til forbrukerne". En inngrepskompetanse etter forskriften § 3-4 tredje ledd, ut fra mer generelle samfunnsmessige hensyn, må etter Markedsrådets syn vurderes av lovgiver og gis en klarere forankring i loven. Som Sivilombudsmannen fremhever, er dette desto viktigere når forbudet også reiser spørsmål om forholdet til vernet om ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK art. 10.

Etter dette finner Markedsrådet at vilkåret om at inngrepet "må tilsies av hensyn til forbrukerne", ikke er oppfylt.

Markedsrådet kan heller ikke se at det er foretatt noen nærmere klargjøring av reklamebegrepet i forskriften § 3-4 tredje ledd i forhold til kringkastingslovens definisjon av reklame i lovens § 1-1, siden Sivilombudsmannens uttalelse i AF-saken.

I kringkastingsloven § 1-1 er reklame definert som "enhver form for markedsføring av en vare eller tjeneste mot betaling eller annen form for godtgjøring". Det er ikke gitt noen nærmere presisering av reklamebegrepet i forarbeidene.

Som Sivilombudsmannen uttaler, taler en alminnelig språklig forståelse for at lovgiver har ment å gi Markedsrådet kompetanse til å forby at reklame for "livssyn og politiske budskap" blandes inn i, eller blir gjort til del av, markedsføringen av varer og tjenester. Heller ikke i nærværende sak er det tale om markedsføring av varer og tjenester, men en politisk ytring i en valgkamp. I utgangspunktet er det heller ikke i denne saken naturlig å snakke om "reklame" slik det fremgår av definisjonen i kringkastingsloven. En utvidende tolking av ordlyden i kringkastingsloven § 1-1 forutsetter at det foreligger andre rettskildefaktorer som tilsier det.

Sivilombudsmannen har i sin uttalelse konkludert på følgende måte om dette spørsmålet:

Selv om det kan være behov for en regulering av slike "nye" former for "reklame" i kringkastingsmedier, bør det etter min mening utvises varsomhet med en slik utvidende fortolkning av forskriften uten klarere holdepunkter i lov eller forarbeider. Dette gjør seg særlig gjeldende i et tilfelle som dette der det er tale om bruk av en inngreps hjemmel, og som i tillegg reiser spørsmål om forholdet til ytringsfriheten, jf. pkt. 3 nedenfor. Det kan etter min oppfatning iallfall stilles spørsmål ved om lovgiver har ment at inngrepskompetansen etter reklameforskriften skal gå så langt som den er anvendt i dette tilfellet.

Det har, som tidligere nevnt, ikke skjedd noen nærmere klargjøring fra lovgiver på de punkter som Sivilombudsmannen har tatt opp. På denne bakgrunn, og i tråd med det Markedsrådet uttalte i sitt omgjøringsvedtak av 26. februar 1996, finner derfor Markedsrådet det tvilsomt om Forbrukerombudet og Markedsrådet har hjemmel til å treffe et slikt forbudsvedtak som det Forbrukerombudet traff 27. august 1997. Markedsrådet mener fortsatt at et forbud må tas opp til ny vurdering av lovgiver, der det eventuelt skaffes tilfredsstillende hjemmel for Markedsrådet til å nedlegges forbud med slikt innhold som i AF-saken og denne saken.

Etter dette blir Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997 å oppheve. For avgjørelsen av denne saken har Markedsrådet ikke funnet det nødvendig å gå nærmere inn på de øvrige spørsmål Sivilombudsmannen har tatt opp i sin uttalelse, og som også er anført som begrunnelse fra klageren for å oppheve Forbrukerombudets vedtak. Dette gjelder bl. a. forholdet til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10. Hvor langt vernet av ytringsfriheten går i forhold til denne type forbud, må bli nærmere vurdert av lovgiver i forbindelse med et eventuelt fremtidig lovforslag om forbud mot politiske reklame i kringkasting.

TV 2 AS har krevet seg tilkjent saksomkostninger. Omkostningene er oppgitt til kr 43.100, hvorav kr 42.000 er salær til advokat Cato Schiøtz. Kravet tas til følge.

Ansvarstaker og kontaktinformasjon:

Vedtak:

1. Forbrukerombudets vedtak av 27. august 1997 oppheves.
2. I saksomkostninger for Markedsrådet tilkjennes TV2 AS kr 43.100.

^ til toppen

Artikkelen kan også leses på nett: <http://www.forbrukerombudet.no/index.gan?id=659&subid=0>
Forbrukerombudet ©2007