



OSLO TINGRETT

DOM

Avsagt: 23.02.2004,

Saksnr.: 03-009823TVI-OTIR/01

Dommere:

Tingrettsdommer

Ingmar Nestor Nilsen

TV Vest AS

Advokat Kyrre Eggen

mot

Staten v/Kultur- og Kirkedepartementet

Advokat Frode Elgesem

Det ble avsagt slik

d o m :

Saken gjelder gyldigheten av Statens medieforvaltning (heretter SMF) sitt vedtak av 10. september 2003 om å ilegge TV Vest AS overtredelsesgebyr på kr 35 000 i medhold av kringkastingsloven § 10-3 jf kringkastingsforskriften § 10-2 for brudd på loven § 3-1 tredje ledd, som setter forbud mot å sende politisk reklame på TV.

De sentrale spørsmål i saken er om vedtaket av 10. september 2003 er i strid med ytringsfriheten i Grunnloven § 100 eller innebærer en krenkelse av den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (heretter EMK) artikkel 10.

Sakens bakgrunn:

TV Vest AS er en lokalfjernsynsstasjon som kringkaster i Sør-Rogaland og som har sitt hovedsete i Stavanger. Forut for valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget i 2003, rettet Pensjonistpartiet en henvendelse til TV Vest AS hvor det ble forespurt om muligheten for Pensjonistpartiet til å kringkaste politisk reklamebudskap i sendingene til TV Vest AS. 12. august 2003 sendte TV Vest AS et varsel til SMF om at selskapet planla å sende politisk reklamebudskap for Pensjonistpartiet fra 14. august 2003.

Syv ganger pr dag på 11 forskjellige dager i perioden 14. august til 13. september 2003 sendte TV Vest AS tre 15 sekunders reklamefilmer for Pensjonistpartiet. For dette mottok TV Vest AS et vederlag på kr 30 132 fra Pensjonistpartiet. SMF kontrollerte sendingen for 14. august 2003. På bakgrunn av kontrollen sendte SMF 27. august 2003 varsel om sanksjon for overtredelse av reklameforbudet i kringkastingsloven. 14. august 2003 ble det kun sendt to reklamefilmer, og SMFs sanksjon gjaldt derfor bare disse to reklamefilmene. Begge de kontrollerte filmene er bygget opp på samme måte. De innledes med at en representant for Pensjonistpartiet argumenterer for en aktuell politisk sak. Filmene avsluttes med at representantene sier "Stem Pensjonistpartiet" og en tekstplakat med påskriften "Vi trenger din stemme 15. september! Pensjonistpartiet".

10. september 2003 ble TV Vest AS ilagt et overtredelsesgebyr på kr 35 000 av SMF. Vedtaket er truffet med hjemmel i kringkastingsloven § 10-3 jf kringkastingsforskriften § 10-2. Ved fastsettelsen av gebyret ble det tatt utgangspunkt i det beløp TV Vest AS hadde mottatt for å sende de ulovlige sendingene. I skjerpene retning ble det også lagt vekt på at TV Vest AS hadde valgt å sende innslaget også etter at SMF varslet sanksjon 27. august 2003, og at det også gjaldt forholdsvis mange sendinger.

Partene er enige om at vedtaket av 10. september 2003 har hjemmel i kringkastingsloven § 10-3 jf kringkastingsforskriften § 10-2, fordi det foreligger et brudd på loven § 3-1 tredje ledd.

Ved stevning av 1. oktober 2003 har TV Vest AS reist sak mot staten v/Kultur- og kirkedepartementet med påstand om at vedtaket av 10. september 2003 er ugyldig. Staten har i tilsvar av 5. desember 2003 nedlagt påstand om frifinnelse.

Hovedforhandling ble avholdt 11. februar 2004. For TV Vest AS møtte adm. direktør Per Fjeld og for SMF møtte avdelingsdirektør Lars Winsvold, som begge fulgte forhandlingene i medhold av tvistemålsloven § 213 annet ledd. Det ble foretatt slik dokumentasjon som rettsboken viser.

TV Vest AS har i korte trekk gjort gjeldende:

SMFs vedtak av 10. september 2003 er en krenkelse av ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Det foreligger en materiell kompetansemangel og vedtaket av 10. september er derfor ugyldig.

Forholdet til Grunnloven § 100

Pensjonistpartiets tre filmer med politisk reklame utgjør frimodige ytringer som beskyttes av Grunnloven § 100 tredje punktum. Staten har heller ikke bestridt at dette er ”frimodige ytringer”. Politiske ytringer fra et politisk parti som fremsettes i en valgkamp utgjør selve kjernen i hva som anses som frimodig ytring etter Grunnloven § 100. Pensjonistpartiets tre filmer omhandler konkrete saker av betydning for den politiske debatt i Rogaland. Alle filmene avsluttes med en oppfordring om å stemme Pensjonistpartiet hvis TV-seerne er enige i partiets politikk.

Grunnloven § 100 skiller ikke mellom redaksjonelle ytringer og ikke-redaksjonelle ytringer (annonser). Det sentrale i forhold til ytringsfriheten etter Grunnloven er ytringenes innhold.

Grunnloven § 100 tredje punktum gjelder videre i forhold til alle medier; bestemmelsen er medienøytral. Det kan ikke være avgjørende at kringkastingsmediene ikke var i tankene til grunnlovskonsipistene – ordlyden gir ingen indikasjon på forskjellsbehandling av medier.

Utgangspunktet må derfor være at forbudet mot politisk reklame i fjernsyn er i strid med Grunnloven § 100 tredje punktum, med mindre det foreligger tungtveiende grunner som kan legitimere en innskrenkende tolking av Grunnlovens ord. Reelle hensyn utgjør ikke en tilstrekkelig tungtveiende rettskildefaktor til å foreta en innskrenkende tolking av grunnlovens ord. Dersom reelle hensyn skulle tale for en innskrenkende tolking av Grunnloven § 100, er den korrekte fremgangsmåte at Stortinget foretar grunnlovsendring. TV Vest AS mener uansett at det ikke foreligger tungtveiende nok reelle hensyn som taler for noen slik innskrenkende tolking av bestemmelsen i denne saken.

Forarbeidene til lov av 25. juni 1999 nr 51 om endringer i kringkastingsloven, viser at forbudet mot politisk reklame er begrunnet i to forhold. Et hovedhensyn er å forhindre utviklingen av en uheldig debattform. Det fremheves i forarbeidene at fjernsyn er et

slagkraftig og effektivt medium og at fjernsyn har en større evne til å påvirke publikum enn andre medier. Det andre hovedhensyn er demokratisk likhet. Det vises i forarbeidene til at politisk reklame i fjernsyn vil kunne føre til at kapitalsterke grupperinger får større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter på bekostning av mindre ressurssterke partier eller interesseorganisasjoner.

I forhold til de to hensyn som nevnes i forarbeidene, kan det generelt sies at disse hensyn også gjelder i forhold til politisk reklame i andre medier enn fjernsynsmediet. Disse hensyn kan uansett ikke begrunne hvorfor det skal gjelde andre regler for fjernsynssendinger enn for politisk reklame i f eks trykte medier. I nærværende sak er det intet ved Pensjonistpartiets filmer som tilsier at de bidrar til å skape noen uheldig debattform. Det er heller ikke noe ved Pensjonistpartiet som tilsier at de tilhører en spesielt pengesterk gruppering.

Det foreligger tvert imot reelle hensyn som tilsier at politisk fjernsynsreklame bør tillates. Friheten til å sende politisk reklame i kringkastingsmediene vil innebære en viktig påvirkningsmulighet for de som ikke får fremmet sitt syn som redaksjonelt materiale. Videre prefererer dagens forbud mot politisk reklame de etablerte politiske partier, og de kjente politikere og samfunnsdebattanter. Disse får i dag lettere tilgang til redaksjonell kringkasting. Nye personer og synspunkter slipper vanskeligere til. Et annet reelt argument mot reklameforbudet er at det prefererer statens egne ytringer.

Gjennomgangen av de reelle hensyn er etter TV Vest AS sitt syn tilstrekkelig til å konkludere med at det ikke finnes gode nok reelle grunner til å foreta en innskrenkende tolking av Grunnloven § 100.

Det forhold at lovgiver i forbindelse med endringslov av 25. juni 1999 nr 51 mente at forbud mot politisk fjernsynsreklame var forenlig med Grunnloven § 100, er intet tilstrekkelig argument til å konstatere at vedtaket av 10. september 2003 er grunnlovsmessig. Hvorvidt man skal vektlegge Stortingets oppfatning av en lovs forenlighet med Grunnloven § 100 ble berørt i Kjuus-saken i Rt. 1997 side 1821, der flertallet uttalte:

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

Denne uttalelsen innebærer at Stortingets oppfatning om en lovs grunnlovsmessighet ikke, eller iallfall bare i meget begrenset utstrekning, vil bli tillagt vekt ved tolkningen av Grunnloven § 100.

TV Vest AS konkluderer med at vedtaket av 10. september 2003 er i strid med Grunnloven § 100.

Forholdet til EMK artikkel 10

Partene er enige om at vedtaket av 10. september 2003 innebar et inngrep - en "interference" - i EMK artikkel 10 nr 1, og at det avgjørende spørsmål i forhold til artikkel 10 er om inngrepet er legitimt etter artikkel 10 nr 2. Det er videre enighet om at det ikke er tvilsomt at inngrepet forfølger et legitimt formål og at det med tilstrekkelig klarhet er foreskrevet ved lov. Spørsmålet blir derfor om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn - "necessary in a democratic society". TV Vest AS anfører at inngrepet ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Dette er en rettslig standard som konvensjonsorganene har gitt et relativt presist innhold. Det må foretas en sammensatt nødvendighetsvurdering. Det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet. Dette må også være forholdsmessig i forhold til de eksisterende legitime formål. Ved drøftelsen av om kravene er oppfylt, må doktrinen om statens skjønnsmargin tas i betraktning. I nødvendighetsvurderingen er det først og fremst kravet til proporsjonalitet som volder tvil. Spørsmålet er om forbud mot politisk reklame i fjernsyn er et forholdsmessig inngrep i relasjon til formålet om å beskytte mindre ressurssterke politiske grupperinger.

I den Europeiske Menneskerettighetsdomstolens (heretter EMD) dom i saken VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits heter det at:

"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."

Det finnes tre avgjørelser fra EMD av betydning for om vedtaket av 10. september 2003 er i samsvar med EMK artikkel 10.

I Bowman-saken, som gjaldt begrensninger i hvor store beløp som kunne benyttes til å støtte bestemte politikere i en valgkamp, argumenterte britiske myndigheter for at inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn. Det ble vist til at det var tungveiende hensyn bak inngrepet. Staten hevdet også at det ikke var tale om noe tungveiende inngrep i ytringsfriheten. EMD stilte seg avvisende til statens argumentasjon om at det ikke var tale om noe tungveiende inngrep i ytringsfriheten, fordi den aktuelle regulering hadde så lave beløpsgrenser at den i praksis fungerte som et hinder for Bowmanns muligheter til å publisere ytringer i valgperioden som hadde som siktemål å påvirke velgerne til å velge parlamentsmedlem som var mot abort. På denne bakgrunn kom EMDs flertall (dissens 14-6) til at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 10.

Den andre avgjørelsen EMDs dom i VgT-saken. En dyrevernormorganisasjon hadde laget en fjernsynsreklame som tok sikte på å påvirke folk til å ta avstand fra den måten kjøttindustrien behandlet dyr på, samt påvirke dem til å spise mindre kjøtt. Kringkastingsselskapet nektet imidlertid å kringkaste reklamefilmen, bl a under henvisning til det sveitiske forbud mot politisk reklame i kringkastingsmediene. EMD kom til at dette forholdet utgjorde et inngrep i dyrevernormorganisasjonens ytringsfrihet som var foreskrevet i lov, og som forfulgte det legitime formål å beskytte andres rettigheter. I forhold til nødvendighetskravet ble det understreket at inngrepet vedrørte den politiske ytringsfriheten, og at domstolen følgelig måtte foreta en nøye vurdering av inngrepet. EMD erkjente at hensynet til å forhindre at grupperingen med finansiell styrke fikk for stor innflytelse på den offentlige samtale var et relevant argument for å begrense adgangen til politisk reklame, og at det ikke kunne utelukkes slike begrensninger.

Videre la EMD vekt på at dyrevernormorganisasjonen ikke var en sterk finansiell gruppering, og at organisasjonen kun tok sikte på å delta i samfunnsdebatten om dyrebeskyttelse.

EMDs prøvelse av inngrepets nødvendighet var derfor streng, og kom på den bakgrunn til at EMK artikkel 10 var krenket.

Den tredje saken gjelder EMDs dom i Murphy-saken, der religiøs radioreklame ble stanset av irske myndigheter i henhold til den irske Radio and Television Act av 1988. Siden ytringene i denne saken ikke omhandlet politiske samfunnsspørsmål hadde staten en videre vurderingsfrihet noe som tilsa at det lettere kunne forsvares i forhold til EMK artikkel 10 å forby kringkasting av reklamebudskapet. Det ble følgelig konstatert at det ikke forelå noe brudd på EMK artikkel 10.

En analyse av Vgt-dommen og Murphy-dommen i forhold til nærværende sak, viser at forskjellen mellom de to dommene ligger i statens skjønnsmargin. I Murphy-saken poengterer EMD at statens skjønnsmargin er videre enn når det gjelder ytringer av religiøs karakter enn ytringer av mer typisk politisk karakter. I tillegg la EMD vekt på de konkrete nasjonale forhold i Murphy-saken.

I nærværende sak er det tale om politiske ytringer, hvilket betyr at statens skjønnsmargin er snever. Det betyr at VgT-saken er relevant for vår sak, ikke Murphy-saken.

I VgT-saken fremhevet EMD at hensynet til den demokratiske likhet måtte gjøre seg gjeldende i den konkrete saken for at det skulle kunne anses nødvendig i et demokratisk samfunn å forby publiseringen av den konkrete politiske annonsen. Det følger av dommen at EMD mente at hensynet til den demokratiske likhet ikke gjorde seg gjeldende i saken siden den organisasjonen som reklamerte for det politiske budskap ikke var en sterk finansiell gruppering. TV Vest AS vil anføre tilsvarende argumentasjon i nærværende sak. Pensjonistpartiet er et lite parti som ikke tilhører noen sterk finansiell gruppering. Siden

partiet verken tilhører eller utgjør noen pengesterk gruppering, er det ikke nødvendig i et demokratisk samfunn å begrense partiets frihet til å kjøpe seg tid på fjernsyn til å kringkaste sine budskap. Hensynet til demokratisk likhet kan derfor ikke forsvare vedtaket av 10. september 2003.

Staten har også anført at det er tilstrekkelig å vise at hensynet til demokratisk likhet generelt sett gjør seg gjeldende for å forsvare inngrepet i forhold til EMK artikkel 10. En slik generell argumentasjon ble avvist av EMD i VgT-saken. En generell argumentasjon om hensynet til demokratisk likhet kan derfor ikke forsvare vedtaket av 10. september 2003.

SMF har i sitt vedtak av 10. september 2003 heller ikke har vist til noen konkrete forhold ved Pensjonistpartiets filmer som tilsier at det var nødvendig i et demokratisk samfunn å forby dem fra å bli kringkastet. I VgT-saken kom EMD til at det ikke forelå forhold ved den konkrete reklamefilmens innhold som forsvarte inngrepet. I nærværende sak inneholder reklamefilmene verdifulle bidrag til den lokale samfunnsdebatten.

TV Vest AS konkluderer med at det ikke eksisterer tungveiende nok hensyn som tilsier at det var nødvendig i et demokratisk samfunn å ilegge TV Vest AS gebyr for å ha kringkastet Pensjonistpartiets reklamefilmer i forbindelse med valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget i 2003.

TV Vest AS konkluderer med at vedtaket av 10. september 2003 innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10. Vedtaket er følgelig ugyldig.

TV Vest AS har nedlagt slik påstand:

1. Statens Medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 er ugyldig.
2. Staten v/Kultur- og kirke departementet dømmes til å betale TV Vest AS sakens omkostninger med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer.

Staten v/Kultur- og kirke departementet har i korte trekk gjort gjeldende:

Vedtaket av 10. september 2003 er gyldig. Det er ubestridt at vedtaket har hjemmel i kringkastingsloven § 10-3 jf kringkastingsforskriften § 10-2, fordi det foreligger brudd på loven § 3-1 tredje ledd.

Bestemmelsen i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd som forbyr reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn ble inntatt i loven ved endringslov 25. juni 1999 nr 51, jf Ot prp nr 58 (1998-99) og Innst O nr 82 (1998-99), og fikk sin nåværende ordlyd etter at det ble gjort redaksjonelle endringer ved endringslov av 14. januar 2000 nr 5. Før forbudet ble inntatt i loven var et tilsvarende forbud nedfelt i forskrift og gjaldt da også for radio. Stortinget har ved to senere anledninger avvist forslag om å tillate reklame for politiske partier i lokalfjernsyn.

Staten vil hevde at vedtaket er verken i strid med Grunnloven § 100 eller innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10.

Forholdet til Grunnloven § 100

Partene er enige om at Pensjonistpartiets filmer utgjør en frimodig ytring som er vernet av Grunnloven § 100 tredje punktum. Det vil bero på en mer generell vurdering om det er konstitusjonell adgang til å fastsette en begrensning i ytringsfriheten i form av forbud mot å kringkaste politisk reklame på fjernsyn. I vurderingen av om vedtaket av 10. september 2003 er i strid med Grunnloven må det foretas en konkret interesseavveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til andre samfunnsmessige interesser lovgiver ønsker å beskytte. Staten vil anføre at det i nærværende sak foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for å forby fjernsynsreklame for politiske partier slik at SMFs vedtak ikke medfører inngrep i TV Vest AS sin ytringsfrihet etter Grunnloven § 100.

Forholdet til Grunnloven § 100 ble vurdert av Regjeringen i Ot prp nr 58 (1998-99). Her ble det foretatt en grundig vurdering av de ulike motstående interesser ved et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap. Det heter bl a at det er all grunn til å anta at politisk reklame i etermediene vil bidra til å utvikle en uheldig politisk debattform. Et forbud mot politisk reklame for blant annet politiske partier vil nettopp angå selve den demokratiske prosessen i Norge, mao spillereglene for partienes og andres politiske kamp eller debatt. Så lenge ikke selve ytringene forbyes, anser regjeringen at hvert land må ha relativt stor frihet til å fastsette slike spilleregler for samfunnsdebatten. Staten er enig i disse vurderingene.

Det heter videre på side 16 i proposisjonen:

”Regjeringen legger etter dette til grunn at forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn kan anses som en akseptabel begrensning i ytringsfriheten, og ikke er i strid med Grunnloven § 100.”

For staten er det også et sentralt moment at Stortinget vurderte forholdet til Grunnloven § 100 da kringkastingsloven § 3-1 tredje ble gitt. I Innst O nr 82 (1998-99) ble hensynene bak forbudet og forholdet til Grunnloven § 100 gjennomgått og komiteen uttalte på side 7 i innstillingen:

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

Staten hevder at forholdet til Grunnloven § 100 i dag ikke står i noen annen stilling. Retten må derfor legge betydelig vekt på lovgivers vurdering av forbudets forhold til Grunnloven § 100.

TV Vest AS har anført at lovgivers vurdering av forholdet til Grunnloven § 100 ikke kan tillegges selvstendig vekt under henvisning til Kjuus-saken i Rt 1997 side 1821. Etter statens syn er det slike forskjeller på Kjuus-saken og nærværende sak er de samme retningslinjer ikke kan gjelde her. Kjuus-saken gjaldt en mer sentral del av ytringsfriheten enn nærværende sak, nemlig om en ytring kan forbys grunnet sitt innhold. Videre gjelder Kjuus-saken straffebestemmelser, hvilket tilsier en mer intensiv prøving. Staten fastholder derfor at lovgivers vurdering av forholdet til Grunnloven § 100 må tillegges betydelig vekt.

Det er på dette punkt også vist til Rt 1983 side 1004 på side 1018 som gjaldt prøving av abortloven, hvor det heter:

”Det tilkommer ikke domstolene å ta standpunkt til om den løsning av et vanskelig lovgivningsproblem som lovgiveren har valgt ved abortloven av 1978, er den beste.”

Staten konkluderer med at vedtaket ikke er i strid med Grunnloven § 100.

Forholdet til EMK artikkel 10

Staten vil hevde at vedtaket av 10. september 2003 ikke innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10. Det sentrale spørsmål ved vurderingen av forholdet til EMK artikkel 10 er om inngrepet er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Vilkåret innebærer en proporsjonalitetsvurdering der det må tas stilling til om hensynene som bærer forbudet mot politisk reklame er tilstrekkelige til å oppveie inngrepet i ytringsfriheten.

Forholdet mellom forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd og EMK artikkel 10 ble vurdert av Regjeringen i Ot prp nr 58 (1998-99). Det ble konkludert slik på side 20 i proposisjonen:

”Etter en samlet vurdering anser Regjeringen likevel at et forbud som det foreslåtte kan anses ”nødvendig i et demokratisk samfunn” og er dermed ikke i strid med EMK artikkel 10”.

Flertallet i stortingskomiteen la dette til grunn i Innst O nr 82 (1998-99). Staten deler disse vurderingene.

Staten anfører at inngrepet er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Fra EMDs praksis er VgT-saken og Murphy-saken av interesse i denne saken. Staten er uenig i de synspunkter TV Vest AS trekker fra VgT-saken. Nærværende sak adskiller seg fra VgT-saken på flere avgjørende punkter. Denne saken gjelder reklame for Pensjonistpartiet kjøpt i anledning valgkampen høsten 2003, og det gjør seg gjeldende demokratiske hensyn av annen karakter og tyngre vekt enn i VgT-saken.

Pensjonistpartiet mål med reklamefilmene var åpenbart andre enn bare å delta i en generell debatt. Det må legges til grunn at bakgrunnen for reklamefilmene var den pågående

valgkamp, og at filmene utgjorde en del av partiets valgkamp i Rogaland. Hensikten med filmene var utvilsomt å påvirke den verserende demokratiske prosessen – partiet ønsket å få valgt inn sine representanter i de demokratiske organer. Det gjør seg derfor gjeldende andre og mer tungtveiende hensyn i denne saken enn i VgT-saken. Det kan derfor ikke trekkes slutninger fra VgT-saken til bruk i denne saken.

De hensyn som er nevnt viser at VgT-saken adskiller seg fra denne saken på flere sentrale punkter, og VgT-saken løser derfor ikke denne saken. I fraværet fra en avgjørelse fra EMD som gjelder politisk reklame på fjernsyn, vil det etter statens syn innebære en videreutvikling av EMK artikkel 10 om det skulle fastslås krenkelse i denne saken.

Retten bør derfor i denne saken være tilbakeholden med å videreutvikle konvensjonen. Tvert imot bør retten etter statens syn tillegge lovgivers oppfatning av forholdet til EMK artikkel 10, stor betydning. Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd er et viktig virkemiddel for hvordan Stortinget mener at norske valgkamper bør legges opp, og middelets formål er nettopp å sikre demokratiet.

Høyesterett i har i Bøhler-dommen i Rt 2000 side 996 uttalt at det er EMD som i første rekke har til oppgave å utvikle konvensjonen. I den utstrekning det er tale om å avveie ulike interesser eller verdier mot hverandre, må norske domstoler – innenfor den metode som anvendes av EMD – også kunne bygge på tradisjonelle norske verdiprioriteringer. Dette gjelder særlig dersom den norske lovgiver har vurdert forholdet til EMK og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid. Det heter videre om domstolenes prøvelse:

”Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolkning av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.”

og

”På denne bakgrunn mener jeg at norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen.”

Tilsvarende syn er lagt til grunn av Høyesterett i Rt 2001 side 1006, Rt 2002 side 557 og Rt 2002 side 1216.

TV Vest AS har videre anført at det ved vurderingen av om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, må hensyntas at Pensjonistpartiet er et lite politisk parti som ikke tilhører noen sterk finansiell gruppe. Det anføres med støtte i VgT-saken at det ikke er nødvendig i et demokratisk samfunn å begrense partiets frihet til å kjøpe seg tid på fjernsyn til å kringkaste sitt budskap.

I den grad VgT-saken kan forstås slik som hevdet av TV Vest AS, vil staten hevde at det ville være demokratisk uakseptabelt å vektlegge slike momenter i forhold til politiske partier. Det ville få det resultat at enkelte partier ville kunne benytte seg av fjernsynsreklame, mens andre partier ville være avskåret fra dette. Staten kan vanskelig se at det kan trekkes slike slutninger ut av VgT-saken.

I Murphy-saken, som er relevant i denne saken, er det uttalelser som styrker statens syn om at det enkelte partis finansielle styrke ikke kan ha betydning for adgangen til å benytte politisk fjernsynsreklame.

TV Vest AS har med støtte i VgT-saken anført at det taler mot at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn at det norske forbudet kun gjelder fjernsynsmediet.

Staten viser til at EMD i den senere Murphy-saken har lagt til grunn at et mediespesifikt forbud ble ansett å være i samsvar med konvensjonen. EMD fremhevet TV-mediets gjennomslagskraft, noe som også ble vektlagt av Regjeringen og Stortinget ved vurderingen av forbudet i loven § 3-1 tredje ledd.

Staten peker avslutningsvis på at en rekke europeiske land forbyr eller begrenser adgangen til å sende reklame for livssyn eller politisk budskap i radio og fjernsyn. Europeisk konsensus er viktig, og rettslig relevant ved fortolkningen av EMK artikkel 10. Det er også vist til Europarådets rekomandasjon nr R (99) 15 av 9. september 1999 hvor det aksepteres forskjellig praksis på dette området i konvensjonsstatene.

Staten konkluderer med at vedtaket av 10. september 2003 ikke innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10.

Staten v/Kultur- og kirkedepartementet har nedlagt slik påstand:

1. Staten v/Kultur- og kirkedepartementet frifinnes.
2. Staten v/Kultur- og kirkedepartementet tilkjennes sakens omkostninger med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer.

Retten skal bemerke:

Retten skal ikke ta stilling til om reklameforbudet i kringkastingsloven i seg selv er i strid med Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10. Spørsmålet er utelukkende om SMFs anvendelse av kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd i dette tilfellet krenker ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10.

Før retten kommer nærmere inn på spørsmålet vedtakets gyldighet, er det nødvendig å gå nærmere inn på forbudet mot reklame for livssyn og politisk budskap i fjernsyn. Før forbudet ble inntatt i kringkastingsloven, var tilsvarende forbud nedfelt i forskrift av 28. februar 1997 nr 153 om kringkasting § 3-4 tredje ledd, og gjaldt også radio. Etter

endringslov av 25. juni 1999 nr 51 og 14. januar 2000 nr 5, har kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd følgende ordlyd:

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

Forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 ble vurdert av Regjeringen i Ot prp nr 58 (1998-99). Regjeringen kom til at forbudet ikke var i strid med ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Flertallet i stortingskomiteen la dette standpunkt til grunn i Innst O nr 82 (1998-99).

Forbud mot reklame for livssyn og politisk budskap har vært behandlet flere ganger i Stortinget. Forslagene om å oppheve forbudet har blitt avvist. Det vises til gjennomgangen i Ot prp nr 58 (1998-99) side 6-7, jf Innst O nr 82 (1998-99). Etter dette har Stortinget avvist et Dok 8-forslag om at Regjeringen skulle utarbeide regelverk for å tillate reklame for politiske partier i lokalfjernsyn som en prøveordning under kommune- og fylkestingsvalget i 2003, jf Innst S nr 167 (2001-02) jf Dok nr 8:41 (2001-02). Et tilsvarende forslag ble fremmet i forbindelse med behandlingen av Ot prp nr 107 (2001-02) om konvergens m.v. jf Innst O nr 30 (2002-03), men også dette ble avvist.

Forholdet til Grunnloven § 100

Grunnloven § 100 tredje punktum lyder:

”Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilken som helst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.”

Partene er enige om at Grunnloven § 100 tredje punktum er den sentrale bestemmelsen her hva angår vernet av den materielle ytringsfriheten. Etter bestemmelsens utforming skiller det ikke mellom ulike medier eller kommunikasjonsformer, bare etter ytringens innhold. Dette er også oppfatningen i statsrettslig teori. Det innebærer at ytringer fremsatt i kringkastingsmediet er vernet av Grunnloven § 100.

Spørsmålet i denne saken blir om det foreligger tilstrekkelig tungveiende grunner til å forby fjernsynsreklame for politiske partier slik at vedtaket av 10. september 2003 ikke innebærer et inngrep i TV Vest AS sin ytringsfrihet etter Grunnloven § 100. I vurderingen av om vedtaket er i strid med Grunnloven § 100 må det foretas en konkret interesseavveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til andre samfunnsmessige interesser lovgiver ønsker å beskytte, jf Kjuus-saken i Rt 1997 side 1821.

Retten har ovenfor vist til at forholdet til Grunnloven § 100 ble vurdert av Regjeringen og Stortinget i forbindelse med reklameforbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. I Ot prp nr 58 (1998-99) side 14-16 er det foretatt en grundig drøftelse mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til andre samfunnsmessige interesser lovgiver ønsker å

beskytte. Det ble konkludert med at et forbud ikke er i strid med Grunnloven § 100. Stortinget sluttet seg til dette.

Retten ser det slik at forholdet til Grunnloven § 100 i dag ikke står i noen annen stilling. Lovgiver fant den gang at det var hensiktsmessig med et slikt reklameforbud. Retten kan ikke se at lovgivers hensiktsmessighetsskjønn fremstår som ufundert eller saklig sett svakt på annen måte. Lovgivers oppfatning av om forbudet er nødvendig må derfor tillegges relativt stor betydning av domstolene.

Retten er derfor uenig med TV Vest AS når de anfører med støtte i Kjuus-saken i Rt 1997 side 1821 at lovgivers vurdering av grunnlovsmessigheten ikke kan tillegges vekt i denne saken. I kjennelsen sies det:

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

Retten ser det slik at saksforholdene i de to sakene er så forskjellige at de retningslinjer som Høyesterett oppstiller, ikke bør gjelde i denne saken. Kjuus-saken gjaldt en mer sentral del av ytringsfriheten enn denne saken, nemlig om en ytring kan forbys etter sitt innhold. Det er i denne saken ikke tale om å forby en ytring som sådan på grunn av dens innhold. Det er kun tale om å forby bruken av et type medium som kanal for ytringen slik at det foreligger en rekke andre muligheter til å nå frem med det samme budskapet. Denne begrensningen av forbudet har vesentlig betydning for den avveining som skal skje etter Grunnloven § 100 tredje punktum. For det annet gjelder Kjuus-saken straffbestemmelser, hvilket tilsier en mer intensiv prøving. Rett nok er kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd også straffsanksjonert, men dette forbudet retter seg bare mot kringkasteren, og ikke mot avgiveren av ytringen.

Retten har derfor kommet til at vedtaket ikke innebærer et inngrep i TV Vest AS sin ytringsfrihet etter Grunnloven § 100.

Forholdet til EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 (1) sikrer enhver retten til å ha egne meninger og til å motta og meddele informasjon og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter og uavhengig av (lande)grenser. Denne retten kan imidlertid innskrenkes hvis andre og viktige hensyn tilsier dette, jf artikkel 10 (1) tredje punktum og artikkel 10 (2).

Retten har ovenfor vist til at forholdet til EMK artikkel 10 ble vurdert av Regjeringen i Ot prp nr 58 (1998-99) side 16-20, der det ble konkludert med at forbudet ikke var i strid med artikkel 10. Flertallet på stortingskomiteen sluttet seg til dette, jf Innst O nr 82 (1998-99).

Før retten går nærmere inn på spørsmålet om gyldigheten av vedtaket i forhold til artikkel 10, er det nødvendig å se nærmere på de synspunkter som partene har kommet med på domstolenes tolking av konvensjoner som etter menneskerettsloven § 2 gjelder som norsk lov.

Etter menneskerettsloven § 2 nr 1 skal EMK med første, fjerde, sjette og sjuende tilleggsprotokoller ”gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge”. Bestemmelser i konvensjoner og protokoller som nevnt i § 2, skal ”ved motstrid” gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf § 3. Det følger av forrangbestemmelsen i loven § 3 at dersom det tolkingsresultat som følger av EMK fremstår som rimelig klart, må norske domstoler legge konvensjonsbestemmelsen til grunn selv om dette skulle medføre at innarbeidet norsk lovgivning eller praksis blir tilsidesatt.

I Bøhler-saken i Rt 2000 side 996 uttaler Høyesterett følgende om domstolenes prøvelse:

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

Norske domstoler har ikke den samme oversikt som EMD over lovgivningen, rettsoppfatninger og praksis i andre europeiske land. Ved at de norske domstoler ved avveining av ulike interesser eller verdier kan bygge på verdiprioriteringer som ligger til grunn for vår lovgivning og rettsoppfatning, vil imidlertid norske domstoler kunne inngå i et samspill med EMD og bidra til å påvirke EMDs praksis. Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolking av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.

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

Retten går så over til å drøfte spørsmålet om vedtaket av 10. september 2003 innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10.

Partene er enige om at vedtaket av 10. september 2003 innebar et inngrep i artikkel 10 (1) og det avgjørende spørsmål i forhold til artikkel 10 er om inngrepet er legitimt etter artikkel 10 (2). Det er videre enighet om at vedtaket forfølger et legitimt formål og at det med tilstrekkelig klarhet er foreskrevet ved lov. Det sentrale spørsmål er derfor om inngrepet er "nødvendig i et demokratisk samfunn". Dette er en rettslig standard. Vilåret innebærer en proporsjonalitetsvurdering ("proportionate to the aim pursued") der retten må ta stilling til om hensynene som bærer forbudet mot politisk reklame er tilstrekkelige til å oppveie inngrepet i ytringsfriheten.

TV Vest AS har anført at en anvendelse av prinsippene i EMDs avgjørelse i VgT-saken av 28. juni 2001 må lede til at vedtaket av 10. september 2003 innebærer en krenkelse av artikkel 10. Retten er ikke enig i at det kan trekkes slike slutninger fra avgjørelsen. Retten ser det slik at denne saken adskiller seg fra VgT-saken på flere avgjørende punkter. Nærværende sak gjelder reklame for et politisk parti i anledning en pågående valgkamp. Det gjør seg derfor gjeldende demokratiske hensyn av annen og tyngre vekt enn i VgT-saken. Pensjonistpartiets mål med reklamefilmene var mer enn bare å delta i en generell debatt. Partiet deltok i valgkampen høsten 2003, og filmene var i så henseende viktige for partiet. Det var utvilsomt et ønske fra partiet at filmene skulle påvirke den verserende demokratiske prosessen ved at partiet skulle få valgt inn representanter i de folkevalgte organene. Dette viser at denne saken adskiller vesentlig seg fra VgT-saken, der en dyrevernorganisasjon ikke fikk sende en reklamefilm i riksdekkende fjernsyn. Det gjør seg følgelig gjeldende ganske andre demokratiske hensyn i denne saken enn i VgT-saken. Det konkluderes følgelig med at VgT-saken bygger på et faktisk saksforhold som ikke kan jevnføres med nærværende sak. Retten kan heller ikke se at de to andre avgjørelsene fra EMD (Murphy og Bowmann), kan jevnføres med nærværende sak.

På bakgrunn av Høyesteretts uttalelser i Bøhler-saken i Rt 2000 side 996, pekes det særlig på at det er EMD som i første rekke har til oppgave å utvikle EMK. Domstolene bør derfor være tilbakeholdne med en dynamisk fortolkning av EMK.

På samme måte som ved drøftelsen av forholdet til Grunnloven § 100, må lovgivers vurderinger tillegges stor betydning ved spørsmålet om vedtaket innebærer en krenkelse av artikkel 10. Retten viser til den grundige gjennomgang som er foretatt i Ot prp nr 58 (1998-99), og slutter seg til de vurderinger som der er gjort. Forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd er et viktig nasjonalt virkemiddel for hvordan lovgiver mener at valgkamper bør legges opp, og hvor middelets formål nettopp er å sikre demokratiet.

Rettens konklusjon er følgelig at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. Vedtaket av 10. september 2003 er derfor gyldig.

Saksomkostninger:

TV Vest AS har tapt saken fullstendig. Retten finner likevel ikke å kunne tilkjenne staten saksomkostninger idet TV Vest AS på grunn av de prinsipielle rettsspørsmål saken reiser hadde fyldestgjørende grunn til å la saken komme for retten, jf tvistemålsloven § 172 annet ledd.

s l u t n i n g :

1. Staten v/Kultur- og kirke departementet frifinnes.
2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.

Retten hevet

Ingmar Nestor Nilsen