



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 18

(2005–2006)

Om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 19. mai 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning, bakgrunn mv.

1.1 Innledning

Kringkastingsloven setter i dag forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dette forbudet har ved flere anledninger vært foreslått opphevet, men er opprettholdt av Stortinget. Regjeringen foreslår ved denne meldingen at det gjeldende forbudet fortsatt beholdes.

1.2 Bakgrunn for meldingen

I NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde Sted* gikk Ytringsfrihetskommisjonen inn for å oppheve dagens lovforbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. I stortingsperioden 2001-2005 varslet regjeringen Bondevik II at den ville legge fram forslag om å oppheve lovforbudet mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004). Det daværende flertall på Stortinget sluttet seg til forslaget. I NOU 2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør* foreslo Demokratifinansieringsutvalget, på bakgrunn av meldingen, fire alternative reguleringsregimer. Regjeringen Bondevik II sendte deretter ut et forslag på høring om en oppheving av forbudet, erstattet med et temporært forbud i forbindelse med valgkamper.

1.3 Sammendrag

I *kapittel 2* gjør departementet rede for den rettslige tilstanden på feltet og bakgrunnen for dagens lovforbud, samt hvordan fjernsynsreklame for livssyn og politiske budskap er behandlet i andre europeiske land. *Kapittel 3* redegjør for tidligere forslag til endring av dagens lovforbud, samt for rettspraksis. *Kapittel 4* inneholder departementets vurderinger. Konklusjonen er at departementet ikke ser noe grunnlag for å endre på dagens bestemmelse i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd om politisk reklame og livssynsreklame. Av *kapittel 5* framgår det at departementets forslag ikke har økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Gjeldende rett

2.1 Kringkastingsloven og kringkastingsforskriften mv.

Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn er inntatt i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting (kringkastingsloven) § 3-1 tredje ledd. Det nåværende forbudet ble vedtatt ved lov 25. juni 1999 nr. 51, jf. Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m., jf. Innst.O. nr. 82 (1998-1999). Bestemmelsen lyder:

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

Formålet med lovvedtaket var primært å klargjøre hjemmelen for, og avgrensingen av, forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkasting. Dette framgikk tidligere av forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting § 3-4 tredje ledd, som lød: «Det kan ikke reklameres for livssyn eller politiske budskap.»

Hva som skal anses som reklame framgår av kringkastingens lovens definisjon av reklame i § 1-1 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder: «Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring. Med reklame menes også innslag i fjernsyn som har til formål å fremme kringkasterens egen virksomhet.»

Verken EØS-avtalens TV-direktiv (Rådsdirektiv 89/552/EØF, endret ved direktiv 97/36/EF) eller Europarådets konvensjon av 5. mai 1989 om fjernsyn over landegrensene, som Norge har ratifisert, har regler som er til hinder for nasjonale forbud mot reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Visse begrensninger på utformingen av reklame og telekjøp følger imidlertid av artikkel 12 c i TV-direktivet, som lyder: «Fjernsynsreklame og teleshopping må ikke krenke personers religiøse eller politiske overbevisning». Norge er på dette området også bundet av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10, som skal sikre et minimum beskyttelsesnivå blant annet for ytringsfriheten. Etter denne bestemmelsen må det i en konkret sak påvises at det er nødvendig i et demokratisk samfunn å gjøre inngrep i ytringsfriheten. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom lov av 21. mai 1999 nr. 30 om menneskerettigheter. Det er gjort nærmere rede for forholdet mellom EMK og dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn i kapittel 3.7.

2.2 Bakgrunnen for dagens forbud

I Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m. ble det anført en rekke hensyn til fordel for å regulere politisk reklame i fjernsyn. Det ble for det første vist til at reklame for livssyn og politiske saker, argumenter eller ideologier dreier seg om overbevisninger av en personlig karakter, og at slik reklame kan virke støtende for mange mennesker. Det ble videre lagt vekt på at politisk reklame i fjernsyn kan bidra til å utvikle en uheldig politisk

debattform, blant annet ved at kringkastingsreklame for politiske budskap vil kunne gi et skjevt bilde av kompliserte spørsmål. Det ble også framhevet at ethvert land må ha relativt stor frihet til på denne måten å regulere hvilke virkemidler som skal kunne brukes i den offentlige debatten så lenge ikke selve ytringene forbyes generelt.

Det ble videre vist til at kringkasting – og særlig fjernsyn – er et slagkraftig og effektivt medium, og at reklame for politiske budskap og livssyn vil ha stor gjennomslagskraft. Det ble også understreket at politisk reklame er tillatt i en rekke andre medier, og at politiske partier, religiøse organisasjoner og andre har svært mange andre muligheter til å fremsette sitt budskap, også gjennom andre former for reklame.

I proposisjonen ble det også vist til at det å produsere en slagkraftig fjernsynsreklame som går over et lengre tidsrom vil være kostnadskrevende, og at det derfor vil være særlig ressurssterke grupper som vil ha mulighet til å nå fram på denne måten, hvilket kan medføre at man forsterker den skjevhet i forhold til ytringsfrihet og informasjonstilbud som allerede finnes. Det ble i denne forbindelse lagt vekt på at et forbud i praksis vil bidra til å fremme faktisk ytringsfrihet og mangfold, blant annet ved at ressurssterke grupper ikke får et fortrinn når det gjelder mulighetene til å fremme sine synspunkter (såkalt demokratisk likhet).

Det ble videre anført at forbudet måtte anses som et svært begrenset inngrep i ytringsfriheten, som bare gjaldt enkelte mediers (kringkastingssekskapers) adgang til å sende politiske budskap i en bestemt form (reklame).

Stortingskomiteens flertall, jf. Innst.O. nr. 82 (1998-1999), alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, støttet den daværende regjeringen i at et forbud mot kringkastingsreklame for politisk og religiøst budskap må ansees å være et begrenset inngrep i ytringsfriheten. Flertallet kunne heller ikke se at det er til hinder for den offentlige debatt om politiske eller religiøse spørsmål dersom livssyns- eller politisk reklame forbyes.

2.3 Regulering av reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn i andre europeiske land

2.3.1 Innledning

En rekke europeiske land har forbud eller begrensninger i adgangen til å sende reklame for politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder eksempelvis Sverige, Danmark, Storbritannia og Tyskland. Hvordan forbudet er utformet varierer imid-

lertid fra land til land. Enkelte land forbyr reklame for politiske budskap i fjernsyn generelt, mens andre land begrenser forbudet til kun å gjelde partipolitiske budskap. Også innenfor området livssynsreklame finnes det detaljert lovregulering i mange land. Flere kombinerer forbudet mot politisk reklame med forbud mot reklame for livssyn i fjernsyn. Danmark, Sverige og Tyskland er eksempler på land som har visse forbud mot slik reklame. Storbritannia tillater reklame for livssyn i fjernsyn.

2.3.2 Sverige

I Sverige er det lagt strenge restriksjoner på politisk fjernsynsreklame hos allmennkringkastere. Hovedregelen er at en kringkaster som er tildelt konsesjon av regjeringen ikke kan sende politisk reklame i fjernsyn dersom konsesjonen setter krav om «opartiskhet» (uavhengighet). Forbudet følger av Radio- og tv-loven kapittel 6, § 5. Her heter det at: «I sändingar för vilka villkor om opartiskhet gäller får det inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden. Att sådana meddelanden skall anses som annonser framgår av 7 kap. 1 §.»

Forbudet retter seg dermed mot SVT1 og SVT2, samt den kommersielle kringkasteren TV4. TV4s konsesjon åpner imidlertid for at selskapets fire nisjekanaler TV4 Plus, TV4 Fakta, TV400 og TV4 Film kan inneholde politisk reklame. Dette har sammenheng med at kommersielle kringkasterer med konsesjon som ikke inneholder noe vilkår om upartiskhet har adgang til å sende reklame med politiske budskap.

2.3.3 Danmark

Det danske Kulturministeriet la i august 2004 fram forslag til endring av radio- og fjernsynslovens bestemmelse om politisk reklame i fjernsyn, som innebar en innstramming av den dagjeldende bestemmelsen. Den nye todelte bestemmelsen i denne loven trådte i kraft i 2005, og § 76 lyder nå som følger:

«Stk. 3. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, religiøse bevægelser, politiske partier, politiske bevægelser samt valgte medlemmer eller opstillede kandidater til politiske forsamlinger.

Stk. 4. I fjernsyn må der ikke udsendes reklamer for politiske budskaber i perioden fra tidspunktet for udskrivelse af valg til politiske

forsamlinger eller folkeafstemninger og indtil afholdelsen af valget eller afstemningen. Er dato for valget eller afstemningen bekendtgjort tidligere end 3 måneder før afholdelsen, indtræder den reklamefri periode først 3 måneder før afholdelsen af valget eller afstemningen.»

Lovendringen i Danmark innebærer at bestemmelsens første ledd angir en uttømmende liste for hvilken type bevegelser og personer, fysiske eller juridiske, som på permanent basis er omfattet av forbudet mot politisk reklame i fjernsyn. Bestemmelsens andre ledd inneholder et temporært forbud for alle mot utsendelse av reklamer for politiske budskap i forbindelse med Folketingsvalg eller folkeavstemninger. For de valg og avstemninger hvor datoen er kjent lang tid i forveien, så som valg til Europaparlamentet, inntreer ikke sperrefristen før tre måneder før valget.

2.3.4 Finland

Kjøp av politisk fjernsynsreklame har vært tillatt i Finland siden 1991. Politisk fjernsynsreklame er underlagt få begrensninger. Det er for eksempel ingen lovbestemmelser som begrenser hvor mye politisk reklame som kan kjøpes eller hvor lange reklameinnslagene skal være.

Den kommersielle kringkasteren MTV, som fram til 1997 var den eneste riksdekkende reklamefinansierte kringkasteren, sendte fram til 1993 på den statlige kringkasteren YLEs lisens. Da forbudet mot politisk fjernsynsreklame ble opphevet i 1991 ble MTV pålagt av styret i YLE følgende regler for politisk reklame:

- Politiske reklameinnslag skulle bare selges til registrerte partier.
- Politiske reklameinnslag skulle ikke inneholde negativ omtale av enkeltpersoner.
- Politiske reklameinnslag skulle ikke reklamere for andre produkter.

I 1993 brøt MTV ut av samarbeidet med YLE og startet MTV3 med egen konsesjon. MTV3 følger fortsatt de ovennevnte reglene, med unntak av at de nå også tillater salg av politisk reklame til individuelle kandidater, valgkamporganisasjoner og fagforeninger. Den eneste faktiske begrensningen på politisk fjernsynsreklame er derfor de relativt høye kostnadene ved kjøp av fjernsynsreklame. Nelen, den andre riksdekkende kommersielle kringkasteren i Finland, har ikke innført tilsvarende regler, men følger i praksis MTV3s regler siden reklame sjelden produseres for sending på bare den ene kommersielle kringkasteren.

2.3.5 Tyskland

I Tyskland er det ifølge Rundfunkstaatsvertrag (RStV) kap. 7, § 8 et generelt forbud mot politisk reklame i kringkasting. Det er imidlertid angitt unntak i kap. 42, § 2 av RStV: «Any political party taking part in elections for the Deutsche Bundestag (Federal Parliament) shall, subject to cost reimbursement, be granted a reasonable amount of broadcasting time if at least one state list of candidates has been approved for that party. Furthermore, any party of political association taking part in the election of candidates from the Federal Republic of Germany for the European Parliament is entitled to a reasonable amount of broadcasting time if at least one electoral list has been approved, subject to cost reimbursement.» Lovverket tillater at registrerte politiske partier kan reklamere på fjernsyn i forkant av valg. Alle registrerte partier har rett til gratis sendetid på de offentlig eide tv-stasjoner i perioden før valg. Det er ikke tillatt å kun gi reklametid til partier som allerede er valgt inn i forbundsdagen. Partienes størrelse får likevel betydning ved at sendetiden fordeles etter partienes oppslutning ved siste valg og den forventede oppslutning ved det kommende valg. Alle registrerte partier kan i tillegg kjøpe reklametid på kommersielle tv-stasjoner i den samme perioden. Prisen er fastsatt til de kostnader tv-stasjonen måtte ha i forbindelse med sendingen. Partiene er fullt ut redaksjonelt ansvarlige for innholdet i sin egen reklame, noe tv-selskapene opplyser om før de politiske reklamene sendes. Tv-selskapene kan nekte å sende en reklame bare dersom det er tydelig at den ikke inneholder et valgbudskap eller dersom reklamen er lovstridig.

2.3.6 Storbritannia

Storbritannia har et generelt forbud mot politisk reklame i radio og fjernsyn. Dette forbudet er nedfelt i The Broadcasting Act av 1990, kap.1, seksjon 8, 2. ledd:

«8.—(1) The Commission shall do all that they can to secure that the rules specified in subsection (2) are complied with in relation to licensed services.

(2) Those rules are as follows—

- (a) a licensed service must not include
 - any advertisement which is inserted by or on behalf of any body whose objects are wholly or mainly of a political nature,
 - any advertisement which is directed towards any political end, or

- any advertisement which has any relation to any industrial dispute (other than an advertisement of a public service nature inserted by, or on behalf of, a government department)»

Begrepet «political» dekker mer enn det rent partipolitiske. Både fagforeninger og næringslivsorganisasjoner er omfattet av forbudet. Omfanget av forbudet er presisert i The Communications Act (2003) part 3, kap. 4, seksjon 321, 2. og 3. ledd:

«(2) For the purposes of section 319(2) (g) an advertisement contravenes the prohibition on political advertising if it is-

- a) an advertisement which is inserted by or on behalf of a body whose objects are wholly or mainly of a political nature;
- b) an advertisement which is directed towards a political end; or
- c) an advertisement which has a connection with an industrial dispute.

(3) For the purposes of this section objects of a political nature and political ends include each of the following-

- a) influencing the outcome of elections or referendums, whether in the United Kingdom or elsewhere;
- b) bringing about changes of the law in the whole or a part of the United Kingdom or elsewhere, or otherwise influencing the legislative process in any country or territory;
- c) influencing the policies or decisions of local, regional or national governments, whether in the United Kingdom or elsewhere;
- d) influencing the policies or decisions of persons on whom public functions are conferred by or under the law of the United Kingdom or of a country or territory outside the United Kingdom;
- e) influencing the policies or decisions of persons on whom functions are conferred by or under international agreements;
- f) influencing public opinion on a matter which, in the United Kingdom, is a matter of public controversy;
- g) promoting the interests of a party or other group of persons organised, in the United Kingdom or elsewhere, for political ends.»

Siden 1951 har det vært vist såkalte «Party Election Broadcasts» på fjernsyn før parlamentsvalg i Storbritannia. Dette er sendetid som partiene får tildelt uten å måtte betale for det. Ordningen fungerer i dag også ved lokalvalg og Europaparlamentsvalg. I tillegg får partiene tildelt gratis sendetid ved andre årlige politiske høydepunkter, for eksempel i tilknytning til dronningens årlige tale, og i tilknytning til partikonferanser og liknende.

3 Bakgrunn, tidligere forslag til endring av forbudet mv.

3.1 Innledning

Stortinget har ved flere anledninger behandlet spørsmålet om reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Ved behandlingen av Dokument 8:49¹ for 1990-1991, jf. Innst.S. nr. 26 (1991-1992), ble et forslag om å oppheve forbudet i kringkastingsforskriften avvist. Under behandlingen av Ot.prp. nr. 78 (1991-1992) Lov om kringkasting ble et mindretallsforslag² om å oppheve forbudet også avvist, jf. Innst.O. nr. 7 (1992-1993).

Det ble fremmet et nytt forslag om å oppheve forbudet i Dokument 8:61 (1995-1996)³. Stortinget opprettholdt sitt syn om fortsatt forbud for slik reklame ved behandlingen av Dokument 8:61 (1995-1996), jf. Innst.S. nr. 217 (1995-1996). Det kan også nevnes at det i Dokument 8:41 (2001-2002) ble fremmet privat lovforslag om å tillate politisk reklame i lokalfjernsyn.⁴ Heller ikke dette forslaget samlet flertall i Stortinget, jf. Innst.S. nr. 167 (2001-2002).

Det følgende gir en oversikt over forslagene som er fremmet til endring av forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn i forbindelse med revisjonen av grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet; § 100.

3.2 Ytringsfrihetskommisjonens innstilling – NOU 1999:27

Ytringsfrihetskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. august 1996 av regjeringen Brundtland III for å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i vårt samfunn. Et kjernepunkt for arbeidet var en revisjon av ytringsfrihetens grunnlovsværn. Kommisjonen vurderte også om samfunnet bør legge restriksjoner på reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn.

Ut fra en vurdering av ønskeligheten av et forbud mot politisk reklame i fjernsyn mente et flertall i Ytringsfrihetskommisjonen at politisk reklame burde tillates. Flertallets begrunnelse for å tillate politisk reklame i fjernsyn var først og fremst det klassiske ytringsfrihetsargumentet: Selv om ikke alle typer ytringer har et like sterkt

krav på vern, må man ha store marginer for uønskede ytringer. Det betyr at hvis man først har en kanal der det er åpnet for innslag som ytreren selv betaler for, skal det meget sterke argumenter til for å forby visse typer ytring. Det ble blant annet pekt på at dagens forbud mot politisk reklame i fjernsynet kan ha paradoksale effekter så lenge annen reklame er tillatt. Flertallet eksemplifiserte med at livsstilsreklame, som ofte vil være av klart manipulerende karakter, er tillatt, mens livssynsreklame skal være forbudt. Det ble videre anført at det er tvilsomt om politisk reklame nødvendigvis vil få et manipulerende preg, siden politisk retorikk kanskje er mer preget av agitasjon og strategiske ytringer enn av manipulasjon. Flertallet begrunnet dette med at manipulasjon betyr appell til underbevisstheten, mens agitasjon og appell til følelser er noe annet og mer legitimt.

Mindretallet i kommisjonen la ikke så stor vekt på argumentet om fordel for de kapitalsterke, under henvisning til at hensynet til den demokratiske likhet fortrinnsvis bør møtes på annen måte enn ved å begrense de rikes ytringsmulighet. Skepsisen mot politisk reklame blant disse kommisjonsmedlemmene tok for det første utgangspunkt i ytringsfrihetens begrunnelse, og for det andre i at politisk reklame i fjernsynet vil tendere mot korte enkle budskap som kan slå over i manipulasjon. Etter mindretallets mening er det ikke i seg selv kritisk at den politiske reklame blir betalt gjennom markedet, men at den i vekslende grad og på forskjellige måter vil kunne falle inn under kategorien for ytringer som representerer en krenkelse av individets frie meningsdannelse i klasse med det mindretallet kalte indoktrinerende statlig propaganda og ideologisk hjernevask, eller med det man vanligvis forbinder med reklame.

I høringsrunden støttet et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet kommisjonens forslag, hovedsakelig med henvisning til at politiske ytringer bør ha et særlig vern og at det er vanskelig å begrunne en forskjellsbehandling av ulike medier. De høringsinstansene som ikke støttet forslaget om oppheving av dagens forbud begrunnet sitt standpunkt med at demokratihensyn taler for å forby politisk reklame pga. fare for favorisering av de mest ressurssterke interesser og partier, forflating av den offentlige debatt mv.

3.3 St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100

Regjeringen Bondevik II gikk i St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 inn for å oppheve lovforbudet mot reklame for poli-

¹ Fremmet av stortingsrepresentantene Tore A. Liltved, Siri Frost Sterri og Petter Thomassen.

² Fremmet av Høyre og Fremskrittspartiet.

³ Fremmet av stortingsrepresentantene Hallgrim Berg og Kjellaug Nakkim.

⁴ Fremmet av stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ulf Erik Knudsen og Per Sandberg.

tiske budskap og livssyn i fjernsyn, og foreslo at det samtidig med en opphevelse av forbudet burde vedtas reguleringer som kan avdempe de uheldige virkningene slik reklame kan få.

Det ble samtidig lagt til grunn at den nye grunnlovsbestemmelsen ikke burde få en utforming som vil være til hinder for at kringkastingssløvens forbud mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn opprettholdes i sin nåværende form. Dette ble begrunnet med at hensynet til demokratisk likhet og særtrekk knyttet til fjernsynsmediet og reklamen som kommunikasjonsform tilsier at en grunnlovsbestemmelse ikke bør avskjære muligheten til å opprettholde et forbud mot reklame både for politiske budskap og livssyn.

Under behandlingen i Stortinget, jf. Innst.S. nr. 270 (2003-2004), var det flertall for den daværende regjeringens forslag. Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti sluttet seg til regjeringens forslag med henvisning til at et forbud mot politisk reklame vil være uheldig ut fra et ytringsfrihetsperspektiv. Det ble samtidig anført at man ikke så det som problematisk å innføre grenser for hvor mye politisk reklame den enkelte kan kjøpe i fjernsynet, forutsatt at dette ikke vil krenke prinsippet om redaksjonell uavhengighet eller føre til mindre interesse for å gi politiske valg redaksjonell dekning. Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsket ikke å oppheve forbudet mot politisk reklame og viste bl.a. til at en adgang til å reklamere for livssyn eller politisk budskap vil kunne gi kapitalsterke grupperinger større mulighet enn andre til å markedsføre sine synspunkter, og at dette vil kunne skape en skjev politisk påvirkning og meningsdannelse. Det ble samtidig vist til at det er uenighet blant framtrepende jurister om hvorvidt dagens forbud mot politisk reklame er grunnlovsstridig eller i strid med EMK artikkel 10.

Senterpartiet var ikke representert i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i perioden 2001-2005, men da innstillingen ble debattert i Stortinget 30. september 2004 uttrykte Senterpartiet at de ikke støttet de daværende regjeringspartiernes syn når det gjaldt å oppheve lovforbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn.

3.4 Demokratifinansieringsutvalgets innstilling – NOU 2004:25

Demokratifinansieringsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. oktober 2003 av regjeringen Bondevik II. Utvalgets mandat var å utrede spørsmål om finansieringen av politiske partier og

folkevalgte grupper og mulige endringer i lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter. På bakgrunn av St.meld. nr. 26 (2003-2004) ble utvalget i et tilleggsmandat pålagt å utrede alternative måter å regulere omfanget av politisk fjernsynsreklame på, dersom forbudet mot politisk fjernsynsreklame oppheves. I sin innstilling ga utvalget ingen tilråding om å gjennomføre et bestemt regime, men skisserte fire alternative reguleringsregimer basert på at det allmenne lovforbudet mot politisk fjernsynsreklame opprettholdes. Følgende alternativer ble skissert og vurdert:

1. Lovforbud med periodebasert unntak for alle
2. Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister
3. Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister og kvantumsgrense
4. Lovforbud med periodebasert unntak med gratis sendetid for politiske partier

Demokratifinansieringsutvalgets mandat omfattet politisk fjernsynsreklame, og de tok derfor ikke stilling til håndteringen av livssynsreklame. Utvalget bemerket likevel at grensdragningen mellom politiske budskap og budskap som fremmer livssyn ikke alltid er åpenbar. Det ble vist til at dersom kun den politiske reklamen reguleres, kan det f.eks. oppstå omgørelser ved at politisk reklame kamufleres som livssynsreklame.

Kultur- og kirke departementet sendte Demokratifinansieringsutvalgets forslag på høring. Høringssvarene var lite entydige, men flertallet av høringsinstansene var generelt for å oppheve dagens forbud mot politisk reklame. Etter en vurdering av de innkomne høringssvarene så ikke departementet grunnlag for å gå videre med noen av alternativene utvalget hadde skissert.

3.5 Regjeringen Bondevik IIs forslag om oppheving av forbudet

Regjeringen Bondevik II utarbeidet etter høringen av Demokratifinansieringsutvalgets innstilling et nytt reguleringsforslag om reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn. Dette forslaget gikk ut på å tillate reklame for livssyn og politiske budskap generelt, men samtidig forby slike ytringer i en periode på fire uker i forkant av politiske valg. I periodene utenom valg skulle denne typen reklame reguleres på lik linje med annen fjernsynsreklame. Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i tekst-tv ble foreslått opphevet.

Begrunnelsen for forslaget var ønsket om å åpne for en viss liberalisering på området, men

samtidig sikre at ingen gjennom kjøp av reklametid i fjernsyn i for stor grad skal kunne påvirke valgutfall. Reklame for livssyn og politiske budskap ble behandlet under ett, begrunnet med at ulik regulering av disse kan medføre forsøk på omgåelser og reise vanskelige tvilsspørsmål.

De innkomne høringssvarene var til dels sprikende, men viste at et lite flertall generelt var for oppheving av forbudet mot livssynsreklame og politisk reklame i fjernsyn.

3.6 Forholdet til Grunnloven § 100 – vernet om ytringsfriheten

Selv om Regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 gikk inn for å tillate reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn innen bestemte grenser, ble det i meldingen lagt til grunn at den nye grunnlovbestemmelsen om ytringsfrihet ikke burde være til hinder for at kringkastingslovens forbud kunne opprettholdes i sin nåværende form. Eventuelle endringer i rettssituasjonen skulle skje ved ordinær lovgivning. Stortinget kommenterte ikke dette spørsmålet eksplisitt i Innst.S. nr. 270 (2003-2004), men det framgikk klart at Stortinget ikke var av den oppfatning at det nåværende forbudet mot reklame i fjernsyn ville falle bort allerede gjennom vedtaket av ny § 100. Stortingets forutsetninger omkring dette må dermed forstås slik at den sluttet seg til at den nye grunnlovbestemmelsen skulle gi åpning for å opprettholde reguleringen av politisk reklame. I TV Vest-saken, jf. pkt. 4.3 og Rt 2004 s. 1737, trakk Høyesterett samme konklusjon.

3.7 Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er gjennom menneskerettsloven inkorporert i norsk rett. EMK artikkel 10 (1) sikrer enhver rett 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 på visse vilkår, jf. artikkel 10 (1) 3. punktum og artikkel 10 (2). Inngrepet må være «foreskrevet ved lov», det må ha et legitimt formål og det må være «nødvendig i et demokratisk samfunn».

Det foreligger ingen avgjørelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) som drøfter holdbarheten av et forbud mot reklame for politiske partier. Det finnes imidlertid et par saker som tar stilling til lovligheten av forbud mot andre

interessenters reklame for politiske budskap eller livssyn.

Saken VgT Verein gegen Tierfabriken mot Sveits (EMDs dom av 28. juni 2001) gjaldt en dyrebeskyttelsesforening som hadde produsert en reklamefilm som ønsket å belyse dyremishandling ved industriell oppdrett av griser. Kringkastings-selskapet nektet å sende filmen med henvisning til forbudet mot politisk reklame. EMD kom til at anvendelsen av forbudet var i strid med EMK artikkel 10 (2). EMD uttalte at det ikke kunne utelukkes at et forbud mot politisk reklame kunne være forenlig med artikkel 10, men at statens skjønnsmargin var begrenset i et tilfelle som det foreliggende der det var tale om en ytring som var mer politisk enn kommersiell. I dette tilfellet kom EMD til at inngrepet i forhold til denne organisasjonen eller reklamefilmen ikke kunne rettferdiggjøres. Det ble lagt vekt på at den aktuelle dyrevernorganisasjonen verken var en kapitalsterk gruppe eller representerte noen trussel mot kringkasterens uavhengighet eller mot den offentlige opinion, og at formålet med reklamen tvert imot var å delta i en pågående debatt om et spørsmål av allmenn interesse.

Saken Murphy mot Irland (EMDs dom av 10. juli 2003) gjaldt lovligheten av et forbud mot reklame for religion i radio. EMD kom til at forbudet i den aktuelle saken var forenlig med EMK artikkel 10. Det ble lagt vekt på at det på det religiøse området ikke fantes noen felles europeisk standard for hvilke innskrenkninger i ytringsfriheten som var akseptable for å beskytte andres rettigheter, og at skjønnsmarginen for statene derfor måtte være vid. EMD tok utgangspunkt i at religion, og dermed også religiøs reklame, er ytterst sensitiv i Irland og at det derfor kunne være legitime grunner for inngrep. Det måtte tas hensyn til at de audiovisuelle mediene har en mer umiddelbar og sterk virkning enn trykt skrift, og annonsøren sto fritt til å formidle sitt budskap gjennom andre medier.

TV Vest-saken gjaldt gyldigheten av Statens medieforvaltnings (nå Medietilsynet) vedtak om å ilegge TV Vest et gebyr for å ha overtrådt kringkastingslovens forbud mot politisk reklame i fjernsyn. TV Vest hadde før kommune- og fylkestingsvalget i 2003 vist reklamefilmer for Rogaland pensjonistparti. Høyesteretts flertall kom til at verken daværende Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10, jf. menneskerettsloven § 3 var til hinder for ileggelse av gebyret. Vedtakelsen av endringer i Grunnloven § 100 kunne ikke føre til et annet resultat.

I forhold til EMK artikkel 10 var spørsmålet om ileggelsen av gebyr innebar et uforholdsmessig

inngrep i kringkasterens ytringsfrihet. Det norske forbudet ble vurdert på bakgrunn av de to EMD-dommene som det er referert til i punkt 3.7 ovenfor. Mens VgT-saken gjaldt en gruppe som ønsket å delta i samfunnsdebatten om et dagsaktuelt tema, gjaldt Murphy-saken en gruppe som ønsket å gjøre et bredt publikum kjent med sin tilstedeværelse og sitt program. Høyesteretts flertall kom til at saksforholdet hadde mer til felles med Murphy-saken enn med VgT-saken. Den snevre skjønnsmarginen i Murphy-saken ble blant annet begrunnet med at religiøse spørsmål i Irland må anses som meget omstridt og kan slå ut i sosial uro. Dette er en begrunnelse som ikke i samme grad slår til for politiske ytringer i Norge. Manglende europeisk konsensus om regulering av politisk reklame ble imidlertid av Høyesteretts flertall, som av EMD i Murphy-saken, brukt som et argument for at et lands politiske organer måtte gis en vid skjønnsmargin ved reguleringen av dette feltet. Også den type inngrep det dreier seg om, tilsa etter flertallets mening en bred skjønnsmargin. Reguleringen av politisk reklame er i mindre grad et spørsmål om individuell ytringsfrihet, og langt mer et spørsmål om hvordan man best fremmer den politiske debatten og sikrer gode rammer for den demokratiske valgprosess. Forbudet mot politisk reklame på fjernsyn ble ansett som et begrenset inngrep, fordi forbudet kun omfatter én blant mange kanaler i den politiske debatten. Videre ble hensynet som ligger bak forbudet, kvaliteten i den demokratiske prosessen, ansett å være relevant og tilstrekkelig i den konkrete saken.

4 Departementets vurdering

En rekke forhold taler etter departementets vurdering for å beholde dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske synspunkter i fjernsyn i kringkastingsloven.

Ytringsfriheten er en fundamental verdi i et moderne rettssamfunn. Den hyppigst brukte innvendingen mot forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn er at det representerer en begrensning av ytringsfriheten. Departementet vil påpeke at formålet med lovforbudet ikke er å begrense ytringsfriheten, men å styrke gode rammer for politisk debatt og en demokratisk valgprosess. Etter departementets vurdering er hensynet til ytringsfriheten, uavhengig av et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn, godt ivaretatt gjennom de eksisterende muligheter politiske partier, interesseorganisasjoner og religiøse organisasjoner har til å presentere sine stand-

punkter i den offentlige debatt. Slik det er redegjort for over er heller ikke Grunnlovens ytringsfrihetsvern, § 100, til hinder for at dagens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn opprettholdes.

Departementet vil videre anføre at skal man ivareta en virkelig ytringsfrihet, er det også viktig å sikre likeverdige vilkår for meningsytring. Fjernsynsreklame er kostbart både å produsere og distribuere. I praksis vil bruk av fjernsynet som reklamekanal derfor hovedsakelig være en mulighet for de få og finansielt ressurssterke interessene. En oppheving av dagens forbud kan særlig skape et sterkt press i retning av å bruke fjernsynsreklame som et virkemiddel i partikonkurransen. Kun få av partiene vil ha ressurser til å kunne føre en reklamekampanje i fjernsyn, noe som vil medføre at partier med store finansielle ressurser vil kunne oppnå langt sterkere eksponering enn andre. Etter departementets vurdering vil følgelig en oppheving av lovforbudet kunne gi kapitalsterke grupper uforholdsmessig stor innflytelse på valgprosesser.

Dagens lovbestemmelse tar hensyn til at fjernsynet fortsatt er et medium med spesielt sterk gjennomslagskraft. En reklamekampanje i fjernsyn antas å ha større innvirkning på meningsdannelsen enn reklame i andre medier. Det vil derfor være uheldig at enkelte aktører på grunn av manglende finansielle ressurser utestenges fra å bidra til publikums meningsdannelse på en så vesentlig medieplattform. På denne bakgrunn mener departementet det fortsatt er legitimt å opprettholde et regulatorisk skille mellom fjernsynet og andre medieplattformer.

Etter departementets vurdering kan en opphevelse av forbudet mot reklame for politiske budskap i fjernsyn også ha uønskede virkninger på hvordan selve den politiske debatten arter seg. Politisk reklame i fjernsyn vil kunne gi sterke føringer i retning av mindre informasjonsbasert valgkamp, der reklamespråket vil styre mye av den informasjon som tilflyter velgerne.

Fjernsynsreklame for henholdsvis livssyn og politiske budskap bør fortsatt reguleres i samme lovbestemmelse. Dette skyldes at det er vanskelig å trekke en klar grense mellom politiske budskap og budskap som fremmer livssyn. Ved å utelate eksempelvis livssynsreklame fra forbudsbestemmelsen vil det kunne oppstå tvilsituasjoner og forsøk på omgåelser av forbudet mot politisk reklame. I praksis vil et slikt skille følgelig være vanskelig å håndheve for tilsynsorganet.

Departementet ser på bakgrunn av disse vurderingene ikke grunnlag for å endre kringkastingslovens bestemmelse om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å opprettholde forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn har ingen økonomiske og administrative konsekvenser.

Kultur- og kirkedepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 19. mai 2006 om forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn blir sendt Stortinget.
