



DET KONGELIGE  
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 18

(2008–2009)

## NRK-plakaten – dekning av valg

*Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 13. mars 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning og bakgrunn

Kultur- og kirke departementet legger med dette frem en stortingsmelding med forslag til endring av NRK-plakaten. Departementet legger opp til at NRK-plakaten skal suppleres med en formulering som sier at NRKs dekning av politiske valg skal være bred og balansert, og at samtlige partier og lister over en viss størrelse normalt omtales i den redaksjonelle valgdekningen.

Ved lokalvalget i 2003 sendte TV Vest reklameinnslag for Pensjonistpartiet i Rogaland i strid med § 3-1 tredje ledd i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m. (kringkastingsloven). Daværende Statens medieforvaltning ila kanalen et gebyr.

TV Vest gikk til søksmål mot staten. Oslo tingrett frikjente staten. Saken ble siden anket inn for Høyesterett, som med fire mot en stemme konkluderte med at Statens medieforvaltnings vedtak var forenlig både med Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

TV Vest brakte deretter saken inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) i Strasbourg, som konkluderte i dom av 11. desember 2008.

### 2 EMDs kjennelse

EMD kom til at Statens medieforvaltnings vedtak var et brudd på artikkel 10 i EMK. Det grunnleggende premisset for dommen var at for Pensjonist-

partiet var politisk reklame den eneste muligheten til å få tv-dekning. Domstolen viste samtidig til mange legitime grunner for å regulere rammene for politisk reklame. EMD uttalte i dommen blant annet:

In this regard, the Court notes that the rationale for the statutory prohibition of broadcasting of political advertising through television was, as stated by the Supreme Court, the assumption that allowing the use of such a form and medium of expression was likely to reduce the quality of political debate generally. In this way complex issues might easily be distorted and groups that were financially powerful would get greater opportunities for marketing their opinions than those that were not. Pluralism and quality were central considerations, as was the fact that it was the legislator who had given the ramification in question for the democratic processes, the legislator being better placed than any other State organs in assessing how best to achieve those objectives. The Government pointed out that the ban had been limited to political advertising on television due to the powerful and pervasive impact of this type of medium. Moreover, the prohibition had contributed to limiting election campaigns costs, to reducing participants' donor dependence and ensuring a level playing field in elections. It was aimed at supporting the integrity of democratic processes, to obtain a fair framework for political and public debate and to avoid that those who were well endowed obtained an undesirable advantage through the possibility of using the most potent and pervasive medium. Also, it helped to preserve the political impartiality of television

broadcasting. These are undoubtedly relevant reasons (see *VgT*, cited above, § 73).

I dommen skriver EMD at det primære målet med forbudet ikke var å forhindre at et lite parti som Pensjonistpartiet reklamerte i fjernsyn. Intensjonen med forbudet var snarere å beskytte slike grupperinger. Ettersom Pensjonistpartiet ikke var omfattet av mediernes redaksjonelle omtale, var betalt fjernsynsreklame den eneste muligheten partiet hadde for å nå frem med sitt budskap i fjernsynsmediet. Domstolen mente derfor at forbudet ikke hadde den ønskede effekt i forhold til dette partiet. Domstolen uttalte bl.a.:

In contrast to the major political parties, which were given a large amount of attention in the edited television coverage, the Pensioners Party was hardly mentioned. Therefore, paid advertising on television became the only way for the Pensioners Party to get its message across to the public through that type of medium. By being denied this possibility under the law, the Pensioners Party's position was at a disadvantage, compared to that of major parties which had obtained edited broadcasting coverage that could not be offset by the possibility available to it to use other but less potent media.

Dommen tar således stilling til forbudets virkning for små politiske partier som normalt ikke omfattes av mediernes redaksjonelle dekning i en valgkamp. Den inneholder ingen uttalelser om at det generelle reklameforbudet må oppheves.

Dommen nødvendiggjør følgelig ikke at Norge må oppheve dagens forbud mot politisk reklame i fjernsyn. Den vil imidlertid legge føringer for små partiers ytringsfrihet og mulighet til å få dekning på TV.

Departementet er likevel uenig i dommen. Politisk reklame er regulert på ulike måter i landene som har tiltrådt EMK. Fraværet av en europeisk konsensus på området kan forklares ved forskjeller i både politisk kultur og mediestructur i landene. I spørsmål som berører generelle forhold knyttet til organiseringen av demokratiske prosesser må enkeltlandene ha et stort handlingsrom, slik at disse kan tilpasse seg situasjonen i sine respektive land. I TV Vest-dommen går EMD etter departementets syn for langt i retning av å legge føringer for hvilke rammer det enkelte land skal sette for den politiske debatten i forbindelse med valg.

Regjeringen har likevel valgt å ikke kreve saken oversendt EMDs storkammer. Dette har primært sammenheng med at dommen ikke er til hinder for at kringkastingslovens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn opprettholdes,

forutsatt at det gjennomføres tiltak som legger bedre til rette for små partiers tilgang til fjernsynsmediet.

EMD har tidligere avgitt kjennelser med betydning for det norske forbudet mot politisk reklame. I EMDs dom i saken om *VGT v. Switzerland* ble Sveits dømt for å ha brutt EMK artikkel 10. Saken gjaldt sveitsisk fjernsyns adgang til å nekte å sende reklame produsert av en dyrevernsorganisasjon som ønsket å belyse dyremishandling ved industriell oppdrett av griser. I likhet med dommen om TV Vest er dommen konkret begrunnet. Domstolen viste blant annet til at dyrevernsorganisasjonen ikke utgjorde noen sterk finansiell gruppering som på urimelig vis kunne skaffe seg innflytelse i den offentlige debatt:

«Moreover, it has not been argued that the applicant association itself constituted a powerful financial group which, with its proposed commercial, aimed at endangering the independence of the broadcaster; at unduly influencing public opinion or at endangering equality of opportunity among the different forces of society.»

Videre stadfester VGT-dommen retten til å regulere politisk reklame: «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.» Ettersom dommen gjaldt en dyrevernsorganisasjons rett til å reklamere, har den liten overføringsverdi for spørsmålet om reklame fra politiske partier. Sveits har da også opprettholdt et forbud mot at politiske partier reklamerer i fjernsyn etter at landet ble dømt.

### 3 Kringkastingslovens forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap

Kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd setter i dag forbud mot reklame for livssyn og politisk budskap i fjernsyn. Det nåværende forbudet ble vedtatt ved lov 25. juni 1999 nr. 51, jf. Ot.prp. nr. 58 (1998–99) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m.<sup>1</sup> Bestemmelsen lyder:

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

Hva som menes med reklame fremgår av kringkastingslovens definisjon av reklame i § 1-1 fjerde ledd:

<sup>1</sup> Før lovendringen i 1999 hadde forbudet kun gått frem av bestemmelser i forskrift til kringkastingsloven.

«Med reklame menes enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjørelse. Med reklame menes også innslag i fjernsyn som har til formål å fremme kringkasterens egen virksomhet.»

Mange andre europeiske land har forbud eller andre restriksjoner mot politisk reklame. Dette gjelder blant annet Danmark, Sveits, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Irland, Spania og Portugal.

Sist Stortinget behandlet spørsmålet om forbud mot politisk reklame på fjernsyn var 30. november 2006, jf. St.meld. nr. 18 (2005–2006) Om forbud mot reklame for livssyn og politisk budskap i fjernsyn. Bakgrunnen for meldingen var Ytringsfrihetskomisjonen (NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*) der et flertall gikk inn for å oppheve lovforbudet mot reklame for livssyn og politisk reklame i fjernsyn.

I St.meld. nr. 18 (2005–2006) ble det lagt til grunn at det ikke var ønskelig å endre kringkastingenslovens bestemmelse om forbud mot reklame for livssyn og politisk budskap i fjernsyn. Departementet pekte på at formålet med reklameforbudet i kringkastingensloven ikke er å begrense ytringsfriheten, men å sikre mer likeverdige vilkår for meningsytring. Fjernsynsreklame er kostbart og departementet la til grunn at politisk reklame hovedsakelig vil tjene de få og ressurssterke interessene. Stortinget sluttet seg til departementets vurderinger.

Argumentene for å opprettholde forbudet mot politisk fjernsynsreklame i St.meld. nr. 18 (2005–2006) er like relevante i dag. Fjernsynsreklame er dyrt. Små partier og organisasjoner uten sterke pengeinteresser i ryggen vil i liten grad ha økonomi til å kjøpe seg reklameplass. I praksis kan dette bety at bare noen få og finansielt sterke partier vil ha mulighet til å kjøpe seg politisk innflytelse gjennom fjernsynsreklame. Politisk reklame kan derfor bidra til langt større skjevheter med hensyn til hvem som når frem med sine budskap i fjernsynsmediet. For å sikre mest mulig likeverdige vilkår for meningsytring i en valgkamp mener departementet derfor at forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i fjernsyn bør opprettholdes. Det er også en feilslutning at politisk tv-reklame gir en garanti for ulike partiers ytringsfrihet. Også reklame er underlagt redaktørers styringsrett over hva som sendes på en tv-kanal.

#### 4 NRK-plakaten og lov om redaksjonell fridom i media

Kringkastingssjefens ansvar og frihet reguleres i utgangspunktet av kringkastingensloven § 6–3, som slår fast at kringkastingssjefen «...er administrerende direktør i Norsk rikskringkasting AS og har ansvaret for den løpende programvirksomhet». Med «ansvar» må man her forstå både strafferettslig redaktøransvar og den korresponderende friheten til på fritt grunnlag å ta avgjørelser om den løpende programvirksomheten. En medieeier kan i en medievirksomhets formål legge føringer for det redaksjonelle innholdet og hvilken funksjon og formål mediebedriften skal fylle i samfunnet. NRK-plakaten er måten fellesskapet fastlegger NRKs samfunnsoppdrag.

«Lov om redaksjonell fridom i media» ble vedtatt i Stortinget 8. april 2008 og trådte i kraft 1. januar 2009. Loven innebærer en lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten og slår fast (på tilsvarende måte som kringkastingensloven § 6–3) at det er redaktøren som skal «leie den redaksjonelle verksemda og ta avgjerder i redaksjonelle spørsmål». Loven slår videre fast at eieren ikke kan «instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål» eller «krevje å få gjere seg kjend med skrift, tekst eller bilete eller høyre eller sjå programmateriale før det blir gjort allment tilgjengeleg».

Hovedbestemmelsen i lovens § 4 slår fast at den redaksjonelle friheten gjelder «Innanfor ramma av grunnsynet og føremålet til verksemda...». I dette ligger at eieren må kunne legge overordnede føringer på mediets redaksjonelle profil og formål. Vi viser i den forbindelse til høringsuttalelsen fra Mediebedriftenes landsforening og Norsk Redaktørforening i forbindelse med lovfestingen av Redaktørplakaten:

«En lovfesting av prinsippet om redaksjonell uavhengighet kan ikke bety at eierne ikke kan stille krav til redaktørene, men at eierne ikke skal kunne instruere om det redaksjonelle innholdet fra dag til dag. Utgiver må kunne bestemme hovedlinjer i utgivelsene gjennom mediets formålsparagraf og definerte grunnkonsept.»

I overensstemmelse med dette prinsippet fastlegger NRK-plakaten overordnede prinsipper for NRKs programvirksomhet. Disse er forholdsviss omfattende, noe som har sammenheng med NRKs særlige funksjon og samfunnsansvar som allmennkringkaster. Kravene innebærer ikke at kringkastingssjefens ansvar for «den løpende programvirk-

somhet» slik det framgår av kkl § 6–3 er innskrenket eller beskåret.

I sin høringsuttalelse til forslaget til NRK-plakat skrev Norsk Redaktørforening at:

«[...] det i utgangspunktet er positivt at Kulturdepartementet har tatt initiativ til utarbeidelse av en allmennkringkastingsplakat for NRK. NR har som mål å få flest mulig medier og medieeiere til å tydeliggjøre og synliggjøre sine publisistiske prinsipper og sitt redaksjonelle oppdrag. En allmennkringkastingsplakat bygget opp etter prinsippene i det foreliggende utkastet, møter denne utfordringen på en god måte.»

Stortinget behandlet NRK-plakaten første gang i 2008, jf St. meld. nr. 6 (2007–2008) NRK-plakaten. «Noe for alle. Alltid», jf Innst. S. nr. 169 (2007–2008). Stortinget sluttet seg til meldingen. Komiteens flertall uttalte i den forbindelse blant annet:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at den offentlige finansieringen av NRK, og det statlige eierskapet, tilsier at staten som eier har et legitimt grunnlag for å utforme et overordnet oppdrag for NRKs virksomhet.»

## 5 Endring av NRK-plakaten – dekning av politiske valg

NRK-plakaten har som hensikt å samle de krav og forventninger samfunnet stiller til Norsk rikskringkasting. NRK-plakaten inneholder på flere punkter krav som er styrende for NRKs redaksjonelle virksomhet.

Omtale av partier og kandidater ved valg styres av redaksjonelle prinsipper. Undersøkelser av redaksjonell praksis viser at de store partiene får mest omtale i media. Fjernsynsmediets store gjennomslagskraft gjør at redaksjonell omtale har stor betydning for partiene.

NRK gjør i brev av 4. mars 2009 til departementet rede for hvilke prinsipper som vil bli lagt til grunn for den redaksjonelle dekningen av valgene i hhv. 2009 og 2011:

«NRK foretar foran hvert valg en redaksjonell vurdering av hvilke politiske partier som skal dekkes i våre særskilte valgprogrammer.

Av demokratiske hensyn legger vi til grunn at flest mulig politiske ytringer skal komme til orde i valgkampen. I forbindelse med stortingsvalget i 2009 vil NRK derfor vurdere å invitere partier som ved valget stiller lister i en vesentlig del av fylkene, til våre riksdekkende valgsendinger. Ved vurderingen vil vi bl.a. legge vekt på partienes faktiske stemmetall ved valg, oppslut-

ning på meningsmålinger, representasjon og geografiske utbredelse.

I tillegg til denne planlagte dekningen i valgprogrammene, vil partiene kunne slippe til i NRKs nyhetssendinger under valgkampen ut i fra en alminnelig redaksjonell vurdering av aktuelle politiske spørsmål. Dette gjelder både nyhetssendingene på riksnettet og sendingene fra NRKs distriktskontor.

Arbeidet med kommune- og fylkestingsvalget i 2011 er ennå ikke startet. Vi kan likevel gi uttrykk for at NRK ved dekningen vil legge til grunn tilsvarende vurderinger som for stortingsvalget. I hovedsak vil det følgelig være partiets utbredelse i det enkelte fylke som vektlegges ved vurderingen av om partiet dekkes i våre valgsendinger i distriktet. Partier som er representert i flere kommuner vil derfor bli vurdert på grunnlag av stemmetall ved forrige valg, oppslutning på meningsmålinger, representasjon og geografisk utbredelse.»

På grunnlag av NRKs redegjørelse vil departementet gjøre en endring i NRK-plakaten. Plakatens første pilar har overskriften *NRK skal understøtte og styrke demokratiet*.

Plakatens pkt 1 b) har følgende ordlyd:

NRK skal bidra til å fremme den offentlige samtalen og medvirke til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser.

Departementet legger opp til at dette punktet får følgende tillegg:

*NRK skal ha en bred og balansert dekning av politiske valg. Samtlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen.*

Endringen i punkt 1 b) innebærer ikke at alle partier og lister som stiller til valg vil være garantert redaksjonell omtale i fjernsyn. Antall lister som stiller til valg tilsier i seg selv at NRK ikke kan gi redaksjonell omtale til alle. Ved stortingsvalget i 2005 var det 21 partier som stilte til valg. Ved kommunevalget i 2007 var det registrert 342 ulike lister.

I brev av 10. mars 2009 gjør NRK nærmere rede for de redaksjonelle prinsippene selskapet vil legge grunn for dekning av valg.

«Partier som stiller liste i mer enn halvparten av fylkene ved stortingsvalget eller i flere kommuner ved kommunevalget, vil normalt bli dekket under valgkampen. Ved den redaksjonelle vurderingen vil det blant annet bli lagt vekt på det enkelte partis reelle muligheter for å få valgt inn kandidater. Partienes faktiske stemmetall ved forrige valg, deres oppslutning på meningsmålinger og geografisk utbredelse vil således være sentrale elementer ved vurderingen.»

Departementet legger NRKs redegjørelse til grunn.

I likhet med oppfølgingen av de andre innholdskravene som NRK-plakaten setter for Norsk rikskringkasting, er det kringkastingssjefen som NRKs redaktør som har det hele og fulle ansvar i tråd med prinsippene i Redaktørplakaten.

Departementet vil for ordens skyld også understreke at forutsetningen om at også mindre partier skal ha omtale ikke innebærer noe krav om likebehandling når det gjelder dekningen av partiene.

NRK-plakaten skal i sin helhet inntas i NRKs selskapsvedtekter, jf. St.meld. nr. 6 (2008–2009) *NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag*. Departementet legger til grunn at den foreslåtte endringen i NRK-plakaten gjør at kringkastingens forbud mot politisk reklame kan videreføres, uavhengig av EMDs dom i TV Vest-saken.

TV 2 AS' konsesjon for riksdekkende analogt reklamefinansiert fjernsyn utløper 31. desember 2009. Neste år vil derfor NRK være alene om å ha et allmennkringkasteroppdrag i fjernsynsmediet.

Formålet med endringen i NRK-plakaten er å sørge for mangfold i den politiske debatten ved å legge til rette for at partier over en viss størrelse normalt kommer til orde i fjernsynsmediet. Departementet mener at dette kan begrunnes i myndighetenes ansvar for å «lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale», som er slått fast i det nye grunnlovsvernet av ytringsfriheten, jf. GrL. § 100 sjette ledd. Myndighetenes plikt til å treffe tiltak når det offentlige rom ikke fungerer etter forutsetningene, utgjør en kjerne i infrastrukturkravet. I St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 omtales kravet bl.a. slik:

«For det annet er det en viktig forutsetning at det offentlige rom legger til rette for allmenn deltakelse, det vil si at den offentlige samtalen er «åpen», jf. utkastet til sjette ledd. Kravet om åpenhet innebærer for det første at de ulike gruppene i samfunnet må ha tilgang til nyheter, aktualiteter, kulturstoff og oppdatert kunnskap med utgangspunkt i deres egen virkelighet og synsvinkel. For det annet må de ha en reell mulighet til selv å komme til orde i samfunnsdebatten. Her er særlige utfordringer i forhold til «smale» grupper som språklige, kulturelle eller politiske minoriteter og særinteresser.

## 6 Frikanalen

Siden 2003 er Frikanalen etablert. Under behandlet av St.meld. nr. 44 (2002–2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*, understreket flertallet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, jf. Innst.S. nr. 128

(2003–2004), at det skulle settes av kapasitet til en åpen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn. Målet var at frivillige organisasjoner, livssynsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle virksomheter skulle få sendetid på rimelige vilkår. Etter flertallets vurdering var det viktig i en tid med sterk kommersiell dominans i mediebildet å sikre at ikke-kommersielle tilbud kan slippe til, og at man søker å finne finansielle løsninger som gjør at dette tilbudet også blir reelt. Det ble også framhevet som viktig at dette ble organisert mest mulig ubyråkratisk og med størst mulig egenstyring for organisasjonene selv.

Frikanalen er de frivillige organisasjonenes egen fjernsynskanal. Frikanalen har siden begynnelsen av 2009 hatt sendinger på en egen kanal i det digitale bakkenettet for fjernsyn. Bakkenettet har over 95 % befolkningsdekning, noe som innebærer at Frikanalen i praksis kan nå ut til tilnærmet hele befolkningen. Departementet ser det som naturlig at Frikanalen kan være en aktuell ytringskanal også for mindre partier og lister. I henhold til kanalens egne vedtekter er målet med Frikanalen å styrke ytringsfriheten og det deltakende demokratiet gjennom å gi flere mulighet til å ytre seg gjennom tv-mediet. Departementet vil i dialog med kanalen støtte opp om Frikanalens muligheter til å fylle en slik rolle.

## 7 Andre alternativer

Flere land i Europa praktiserer at både allmennkringkastere og kommersielle kringkastere må avgi gratis sendetid til partier og lister som stiller til valg. Gratis sendetid i forbindelse med valg vil gi partier og lister anledning til å komme til orde og å fremføre standpunkter uten redaksjonell innblanding. I motsetning til betalt reklame, vil tildeling av gratis sendetid ikke favorisere partier med høy betalingsevne.

I Storbritannia er politisk fjernsynsreklame forbudt, men det har vært vist såkalt «Party Election Broadcasts» på fjernsyn før parlamentsvalg siden 1951. Denne ordningen med gratis sendetid for partier er etter hvert utvidet til å omfatte lokalvalg og Europaparlamentsvalg. Alle fjernsynskanaler med et allmennkringkasteroppdrag er pålagt å stille gratis sendetid til disposisjon. I fordelingen av sendetid skiller reglene mellom store og små partier. De store partiene tilbys hyppigere visninger enn de små.

I Frankrike er politisk reklame forbudt i en periode på 6 måneder forut for valg. Det offentlige oppnevnte Conseil supérieur de l'audiovisuel

(CSA) har som oppgave å sikre kringkasternes (radio og fjernsyn) dekning av det politiske mangfold. CSA har vedtatt et sett overordnede prinsipper for dekning av valg og fastsetter i forbindelse med hvert valg detaljerte vilkår for allmennkringkasterens valgkampdekning. Disse vilkårene har som formål å sikre en balansert og rettferdig fordeling av sendetid. Det gjelder i nyhetsdekningen så vel som i den sendetiden som man plikter å stille gratis til rådighet (d'expression directe) til godkjente politiske partier og kandidater. CSA overvåker dekningen og kan anmode kanalene om å gjenopprette balansen mellom partier/grupperinger dersom det avdekkes en ubalanse i dekningen.

Departementet anser samlet sett at tiltakene beskrevet i denne meldingen innebærer at Norge ivaretar hensynet til EMDs dom av 11. desember 2008 på en tilfredsstillende måte. Departementet anser den britiske løsningen som mest aktuell, dersom det blir nødvendig med ytterligere tiltak. En slik

ordning bør eventuelt også omfatte de kommersielle norske kringkasterne. Departementet har imidlertid i denne omgang ikke sett dette som aktuelt.

## **8 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

Tiltaket vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kultur- og kirke departementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 13. mars 2009 om NRK-plakaten – dekning av valg blir sendt Stortinget.

---

---





Tryk: A/S O. Fredr. Anesen, Mars 2009

241-01