



TV 2 AS

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, den 26.09.2008

Høring – forslag til endring i vallova og kommunelova

Vi viser til høringsbrev 27. juni, deres ref 08/1060-2 MAR. TV 2s sentrale interesse i høringen ligger særlig i behandlingen av valglovens § 9-9 jfr. utkast ntil ny § 15-11 (side 54 følgende).

TV 2 noterer og minner om at de angjeldende spørsmål har vært gjenstand for tidligere brevveksling mellom TV 2s redaksjonelle ledelse og departementet. I den forbindelse er det fra TV 2 fremholdt at det er vanskelig å se at "demokrati-hensyn" skulle tilsi begrensninger i publiseringsadgangen hva gjelder typisk valgdagsmålinger, naturligvis forutsatt at saklig begrunnede praktiske reguleringer er på plass for å sikre valgets administrative gjennomføring.

Å opprettholde et tidsavgrenset forbud mot å publisere og også å gjennomføre sanksjonering av ytringer hvor uttalelser om borgernes valg videregives eller faktiske valgresultater, kan vi ikke se er uproblematisk fra et ytringsfrihetsstandpunkt.

Innledningsvis i fremstillingen under 5.1 fremholdes at "det er viktig at valet går føre seg i ein høgtidleg og mest mogleg roleg atmosfære, og at veljaren blir utsett for minst mogleg av ytre påverknader".

Dette hevdes å være veiet opp mot "ønske frå enkelte om å komme med flest mogleg nyheiter om valet". TV 2 mener dette er en for enkel betraktning. Reguleringene dreier seg naturligvis om typisk medienes eller andres rett til å rapportere om trender og bevegelser hos velgerne opp mot stengningen av valglokalene. Vi anser dette som en svært viktig demokratisk funksjon og også en virksomhet som kan medvirke til en økende valgdeltagelse og derigjennom en styrking av demokratiet.

Hvis man virkelig ønsker en valgordning "som fungerer godt" må man primært sikte på en valgordning som motiverer så mange som mulig til å stemme. Det kan diskuteres om dette er situasjonen i dag. Man kan heller ikke – slik departementet her gjør - trekke ut en konkret påvirkningskilde som "uheldig" i en situasjon hvor velgerne ellers i høy grad påvirkes av

informasjon som er relevant for det valg de gjør. At det ikke er vist dokumenterte forskningsresultater som skulle tilsa inngrep, og heller ikke er konkretisert effekter som bandwagon-effekt eller sympatirøysting som faktisk er skadelige, gir i seg selv en særegen dimensjon til behandlingen.

I en undersøkelse fra det tyske valget i 1976 ble en gruppe som hadde hørt om eller lest meningsmålinger sammenlignet med en gruppe som ikke kjente til materialet. Det fantes ingen statistisk differanse mellom gruppene som tyder på at kunnskap om meningsmålinger påvirket bedømmelsen av hvem som skulle vinne valget (Wolfgang Donnersbach "Die rolle der Demoskopie in der Wahlkampf-Kommunikation", Zeitschrift für politik 31:388-407). I en undersøkelse av tre ulike valgdistrikt som alle ligger i hver sin tidssone i delstaten Arizona, finnes det ingen signifikante effekter av tidssoner og dermed mulig eksponering av valgresultat når det gjelder valgdeltagelsen. (Adams, William C.: "Early TV calls in 1984: How Western voters deplored but ignored them").

Sibylle Hardheimer "skriver i The effect of published polls on citizens 2008: 510 f.f. at ingen så langt har kunnet påvise effektene av at slik informasjon har vært skadelig for demokratiet eller det politiske system. Professor Wolfgang Donnersbach ved Universitetet i Dresden omtaler studiene i et kapittel i det svenske "Demokratirådets rapport fra 2008 Medierna: Folkets röst" hvor han skriver: "Om en väljare vill låta sin egen röstning influeras av vad andra väljare tänker göra, finnes det ingen bättre informationskälla än representative frågeundersökninar. Att genom lagstiftning förhindra människor att skaffa sig sådan information är en sådan allvarlig inskränkning av informationsfriheten att frågan snarast är hur demokratier kunnat innföra sådanma regler". (undersøkelsene fra Tyskland og USA er begge omtalt i samme kapittel i den svenske boken).

For TV 2 fremstår det dermed som en svakhet at det heller ikke er analysert nærmere hvilke interesser som har fordel av dagens reguleringer. Dette kan formodentlig forklare noe av bakgrunnen for at departementet nå foreslår å straffesanksjonere reguleringen. For TV 2 fremstår det som et mer naturlig å vurdere en ren avregulering på dette feltet.

Prinsipielt kan ikke TV 2 se noe galt i at velgere løpende følger en kontinuerlig rapportert telling ettersom stemmer avgis, og eventuelt lar dette påvirke, eller endatil motivere sin stemmegivning, naturligvis forutsatt at rapporteringen foregår slik at den enkeltes stemmegivning ikke avdekkes. Å bruke betegnelse som "utilbørlig" om en slik løsning synes ikke godt begrunnet. At man kan få praktiske avviklingsproblemer fordi mange muligens vil velge å stemme sent er imidlertid et praktisk forhold som bør behandles ut fra en slik synsvinkel.

Reguleringene dreier seg ikke bare om de tradisjonelle medienes opptak av målinger og publisering av resultatene, men naturligvis også om mulighetene for borgerne til selv å gi informasjon om hva de har stemt og publisere dette sammen med andres tilsvarende informasjon.

Å trekke inn prinsippet om "hemmelige valg" i denne sammenheng synes helt på siden. Det er selvsagt ikke noen mulighet til å få opplyst hva velgere stemte mot deres vilje. Målinger publiseres uten noen personopplysninger og selv om det er "hemmelig valg" innebærer naturligvis ikke dette noen "taushetsplikt" – tidsbegrenset eller varig - for den som har avgitt sin stemme.

Vi vil også peke på at det ikke er noen direkte sammenheng mellom å offentliggjøre faktisk opptalte valgresultater og det å publisere valgdagsmålinger. Disse to dataformene bør vurderes og behandles atskilt fra hverandre.

Til fremstillingen under "Ordningar i andre land" bemerker vi at departementet skriver: "Fleire Europeiske land har lovforbud mot å publisere valgdagsmålinger og valresultat i framkanten av val, og fleire av desse landa har også lovfest høvet til å setje i verk sanksjonar". "I Sverige som i dei andre nordiske landa er det slik at ingen publiserer meiningsmålingar seinare enn ein dag før valdagen. Valgdagsmålingar blir ikkje offentleggjorde før lokale er stende valdagen kl. 21."

I det svenske Demokratirådets rapport 2008, skriver redaktøren av boken, professor i statsvitenskap Olof Pettersson at et publiceringsförbud begränsat till valdagen skulle vara svårförenligt med den grundlagsskyddade tryckfriheten. (Pettersson 2008:24). I den samme rapporten vises det også til en undersøkelse fra World Assosiation for Public Opinion Research (WAPOR) og European Society for Opinion and Marketing Research (ESOMAR) som viser at under halvparten av landene som deltar i undersøkelsen 30 av 66 har noen som helst restriksjoner mot publisering av målinger før valg. I flere land (blant annet Fillipinene) har høyesterett nylig avvist lovforbud mot publisering av meningsmålinger på valgdagen som ugyldig fordi det strider mot ytringsfriheten (Pettersson 2008:58).

Ved Folketingsvalgene i Danmark ble det etter hva TV 2 får opplyst ved de to siste valg om EMU-folkeavstemningen, publisert valgdagsmålinger klokka 19, altså en time før valglokalene stenger. Det ble ved de to siste Folketingsvalg også publisert målinger på trykk på valgdagen, samt at Berlingske Tidende publiserte målinger på nett i løpet av valgdagen.

Under overskriften "Problemstilling" viser departementet til noen få eksempler på "mistak". TV 2 oppfatter at det her dreier seg om minutter. At det skjer slike uhell kan TV 2 ikke se skulle tilsi at man skal innføre sanksjoner. Det ville naturligvis være ganske uakseptabelt å straffesanksjonere slike hendelser. Vi ser det heller ikke som noen god og betryggende begrunnelse at departementet "ser ein reell fare" for at valgresultat kan bli offentliggjort før valglokalene stenger, uten at dette nærmere begrunnes. At departementet etter å ha notert at det ikke skjedde brudd ved valget i 2007, "er usikker på om dette også vil være tilfellet i framtida" styrker ikke argumentasjonen for at det er nødvendig å med en lovendring. Man må legge til grunn at lover normalt følges og vi kan ikke se at straff her vil "styrke dei verdiane som alt er uttrykt i vallova". I tillegg er det vanskelig å se at man i Norge med de tradisjoner for ytringsfrihet og åpenhet man bygger på samt vedtagelsen av menneskerettsloven, bør straffesanksjonere ytringer.

I høringsbrevet signaliserer departementet at man vil vurdere å stramme inn på medias tilgang til de faktiske valgresultatene som det nå gis tilgang til 1,5 time før valglokalene stenger. TV 2 mener dette vil være uheldig. Dette tidsrommet fungerer regelmessig som en buffer som har gitt mulighet til å teste ut systemene, slik at man unngår å publisere feil. Ved flere av de siste valgene er det funnet og rettet faktafeil i databasen på valgkvelden, fordi myndighetene har gitt så sen tilgang på statistiske data at denne testingen ikke har vært mulig å fullføre tidligere. Vi finner grunn til å trekke dette frem og påpeker at en eventuell innstramming kan føre til at feil kan bli videreformidlet, uten at mediene har mulighet til å kontrollere og deretter rette dem.

At departementet selv antar at det foreligger en konkurransesituasjon som skulle føre til at mediene vil begå ulovligheter, stemmer ikke med det faktiske inntrykk TV 2 har av norske redaksjoners arbeid. Vi kan ikke se at slike antagelser er noe godt faktisk dokumentert grunnlag for å innføre straffebestemmelser.

Når media spør om et forbud kan være i samsvar med nasjonale og internasjonale regler for ytringsfrihet (og for øvrig, som TV 2 har gjort, inviterer til en nærmere diskusjon rundt dette), fremstår det ganske oppsiktsvekkende å vise til at spørsmål stilles og bruke dette som begrunnelse for å innføre straffesanksjonering. Å svare på spørsmål vedrørende rettmessigheten av et lovinngrep i ytringsfriheten ved å foreslå og skjerpe straffen for overtredelse - kan vel vanskelig sies å være i tråd med Grunnlovens pålegg om å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Vi noterer videre at departementet begrunner innføring av straff på tvil om - eller teoretiske muligheter for - at mediene publiserer feil informasjon, slik det er omtalt på side 56-57. Mediene er naturligvis innforstått med at feil kan forekomme, på den annen side er mediene avhengig av tillit og bestreber seg derfor naturligvis på at slike ikke skal publiseres. Hvis styresmaktene skal straffesanksjonere ytringer utfra en hypotese om at de kan være beheftet med feil, fremtrer dette i alle fall prinsipielt som oppsiktsvekkende, sett i lys av pressefriheten. At det mediene publiserer påvirker er ganske åpenbart, og det er jo det som er selve grunnlaget for ytringsfriheten. Ytringer som ikke påvirker og som ingen reagerer på trenger naturligvis intet vern.

I den grad man skulle ønske en regulering på dette feltet burde slike regler heller vært fastlagt i en form for samarbeid "koregulering" i samspill med medienes organisasjoner og da typisk gjennom de presseetiske prinsippene som alle de seriøse mediebedriftene har sluttet seg til.

Begrunnelsene som er anført tidligere og som det vises til i høringsdokumentet, fremtrer i beste som fall spinkle. Det er også et vesentlig poeng at reguleringer knyttet til hva man kan foreta seg i og i umiddelbar nærhet av valglokalet (for å skape ro og verdige former omkring valget og valgavviklingen) naturligvis kan eksistere og håndheves uten at det foreligger noe publiseringsforbud av valgdagsmålinger eller løpende valgresultater for den saks skyld. Ut fra begrunnelsen kan det virke underlig at det er publiseringen det reageres mot, og ikke adgangen til å gjøre slike målinger på valgdagen eller hvordan dette gjøres. For TV 2 fremstår det også som ganske åpenbart at man bør skille vurderingen av valgdagsmålinger og faktiske valgresultater. Det er åpenbart forskjeller på dette. Det er også på grunn av strukturen på valglokalenes beliggenhet, praktisk umulig å foreta representative valgdagsundersøkelser i direkte tilknytning til disse. Vi ser derfor ikke noe praktisk avklingsproblem her.

Vi noterer også den oppfatning komiteen i sin tid ga uttrykk for mht å verne velgerne mot forhold som kan "forvirre" dem. Det er ganske oppsiktsvekkende at departementet tilsynelatende fortsatt ser slik på borgernes evner. Vi håper at velgerne merker seg dette.

TV 2s oppfatning er tvert om at velgerne bør ha tilgang til all informasjon for selv å kunne gjøre sine valg på den for dem selv beste måte.

Vi finner det naturlig å fremheve følgende sitat fra departementets utredning (s. 58), som vi oppfatter som prinsipiell:

At media dekkjer val, er ein viktig del av rettstryggleiken for både stat og individ og har som føresetnad at yringsfridom og pressefridom fungerer optimalt. Likevel er det legitimt å avgrense denne fridommen noko for å sikre andre viktige offentlege interesser. Desse avgrensingane vernar retten individet har til ein adekvat og balansert informasjon, retten alle politiske parti og kandidatar har til å oppnå dei same moglegheitene, og ein lovmessig og god demokratisk prosess med nøytralt engasjement frå dei statlege autoritane.

TV 2 kommenterer ikke dette nærmere, bortsett fra at begrunnelsen åpenbart kan benyttes til å begrense også andre yringer som styresmaktene ikke anser "adekvat og balansert".

For øvrig fremstår det som noe underlig at departementet fremfører Rt. 2004 s. 1737 – TV Vest-saken som begrunnelse for sitt forslag og ikke avventer utfallet av dennes behandling i EMD. Det er også vesentlig forskjell på politisk reklame og publisering av valgdagsmålinger. At det i forhold til EMK art. 10 eventuelt skulle bli resultatet at kringkastingsinngrepet i denne konkrete saken opprettholdes, er det ikke gitt at resultatet kan bli det samme i andre saker, noe også praksis fra EMD viser. Et slikt resultat tilsier heller ikke i seg selv at departementet bør - eller endog må - innføre begrensninger i yringsfriheten.

Oppsummeringsmessig fremtrer ikke det formål som er anført med de begrunnelser som vi viser til, umiddelbart som et "legitimt formål". TV 2 mener også at departementet ved ikke å ta utgangspunkt i "a pressing social need", men heller i "nødvendig og forholdsmessig", omgår det sentrale poeng i prøvingen. TV 2 kan heller ikke dele den konklusjon departementet trekker her.

Vi er sterkt kritisk til at man begrunnet forbudet, og straffesanksjoneringen med "retten veljarane har til å røyste utan at dei blir utilbørleg påverka av røysteåtferda til andre". Det er naturligvis ikke slik at mediene har en direkte linje inn i hodene til befolkningen, og velgerne står naturligvis fritt til selv å bestemme seg for om de vil følge sendingene eller lese publikasjonene.

Vi noterer for øvrig departementets synspunkter som kommer til uttrykk slik:

Departementet vurderer i andre delar av høyringsnotatet å føreslå at opningstida i vallokala blir utvida til kl. 21.00. Dette vil føre til at media da må starte valgsendingane sine seinare, noko som vil kunne gjere det enda meir freistande å bryte forbudet i § 9-9. Departementet ser det av den grunn som enda viktigare at respekten for lovforbudet i § 9-9 må styrkjast i media, og høve til å bruke sanksjonar vil kunne vere eit nødvendig juridisk grep i denne samanhengen.

Realiteten er naturligvis ikke at mediene vil måtte starte valgsendingene senere. Det er naturligvis - om man finner grunn til det - mulig å starte både som før og tidligere. Konsekvensen av en senere stengning er imidlertid at rapportering av valgresultater og valgdagsmålinger må utsettes. TV 2 skal ikke kommentere dette nærmere, men vil vel tro at et valg hvor resultatene først kommer svært sent på natten i mange kretser, ikke nødvendigvis vil tiltrekke seg flere velgere. Snarere vil det kanskje – uten at TV 2 kan underbygge dette med håndfaste undersøkelser - være slik at velgerne dersom de raskt så resultatet av sin egen stemme og også kunne følge utviklingen løpende i eget område, ville motiveres i noe større grad for å delta.

Hvis man mot formodning – tross motforestillingene – skulle komme til at overtredelse skal sanksjoneres, er det TV 2s grunnleggende oppfatning at man ikke bør gjøre inngrep i ytringsfriheten ved administrative gebyrordninger. Dels av rettssikkerhetsmessige grunner og dels for å klargjøre hvilke beviskrav og forsettsgrad som skal legges til grunn bør man følge det ordinære straffesystem. På dette feltet finner vi det vanskelig å akseptere som begrunnelse at ”høvet til å dømme til sanksjonar administrativt kan auke effektiviteten ved at reaksjonsfrekvensen aukar, slik at prevensjonsverknadene blir betra”. TV 2 ser i motsetning til departementet, ikke forholdet til Grunnlovens § 96 som uproblematisk.

Det er heller ikke uproblematisk når man reagerer med en bot mot en ytring som utgjør en simpel uaktsom overtredelse. Vi kan uansett ikke se at det skulle være reelt sett praktiske problemer å benytte forsett som skyldkrav i denne sammenheng. Mediene vil normalt publisere etter nøye overveielse. Å reagere med straff mot en publisering som skjer ved hendelige feil, som man kanskje i etterpåklokskapens klare lys kanskje kunne ha verget seg mot, vil stride mot den alminnelige rettsfølelse. Vi noterer at departementet faktisk mener at en bot skal ilegges også ”i dei tilfella der det er lite å laste den ansvarlege for”, og at det på toppen av det hele ikke ”er nødvendig med strenge beviskrav”.

For TV 2 ser dette ikke betryggende ut.

TV 2 vil også bemerke at departementets definisjon av ”offentliggjort” (“at opplysningene blir gjort tilgjengelige for andre”) vil innebære åpenbare uklarheter. TV 2 oppfatter dette reelt som en slags taushetspliktsbestemmelse. Hvis det skulle sanksjoneres at resultatene fra målinger diskuteres med personell som ikke direkte er involvert i gjennomføringen av målingen, fremtrer det nesten som en parodi. Det er ikke uvanlig at for eksempel politikere bes om å forberede seg på å kommentere resultatene i slike målinger forut for at resultatene kan publiseres. Dette skulle etter departementets opplegg være straffbart. Tilsvarende ville det vel da også være straffbart om politikeren selv kommuniserte resultatene, for eksempel tilbake til egen stab etter å ha blitt intervjuet, med sikte på offentliggjøring etter at valglokalene er stengt.

Vi ser også at publiseringsmulighetene nå er i ferd med endres, kanskje særlig på grunn av nye tekniske muligheter - hvor bloggere løpende rapporterer (eller setter opp automatiske rapporteringssystemer) – som gir resultatene av hva venner, kjente og (en økende skare) lesere melder at de har stemt. Vi imøteser en nærmere avklaring på hvordan Medietilsynet skal gripe inn i slike tilfelle. At myndighetene må overvåke og gripe inn også på dette feltet er åpenbart nødvendig, idet en forskjellsbehandling verken vil være saklig eller forståelig. Man kan etter TV 2s syn ikke alene rette forbudene mot de seriøse og velfungerende mediebedriftenes virksomhet, om man ikke også kan håndheve tilsvarende reguleringer overfor andre.

Vi peker også på den åpenbare muligheten for at slike publiseringer skjer fra utenlandske servere og i regi av personer som enten ikke kan oppspores eller som er utenlandske statsborgere. Departementets forslag synes ikke å ta hensyn til at meddeleleser nå kan gis ”fra hele verden og til hele verden”, av ”hvem som helst”.

De regulære norske medier vil naturligvis ha en ansvarlig redaktør som er underlagt Redaktørplakaten. Å ilegge et juridisk selskap foretaksstraff for noe som er publisert - når

det har en ansvarlig redaktør som ikke kan instrueres av eiere eller styre - er ikke uten problemer. Dette strider etter TV 2s syn, direkte mot intensjonene i lov om redaksjonell fridom. Vi finner det tilstrekkelig å vise til teksten der.

Til utmålingen av det foreslåtte "gebyr" peker TV 2 på at en øvre grense på 2 millioner kroner (!) åpenbart bør reise spørsmål om sammenhengen i reaksjonsnivåene. TV 2 kan vanskelig se at slike beløp samsvarer med for eksempel straffenivåene på lovovertrædelser med helt andre og alvorlige skadefølger. Borgernes aksept av og oppslutning om lovgivningen må bygge på en indre sammenheng, samt det grunnleggende vilkår at de forhold det skal reageres på dokumentert har skadefølger som tilsier reaksjon. Det fremgår av våre bemerkninger ovenfor at TV 2 ikke ser at det er dokumentert skadefølger som tilsier denne typen straffereaksjoner. Vi noterer før øvrig også at man skal se hen til hva lovovertræderen har "tjent" på lovbruddet. Vi kan vanskelig se at det er situasjoner hvor fortjenesten – om den i det hele tatt kan dokumenteres - kan sies å ha slike nivåer som rammene indikerer.

Generelt vil TV 2 avslutningsvis oppfordre til at man vurderer å samle alle reguleringer knyttet til publisering og medievirksomhet i en samlet medieansvarslov. At man – om man går videre med forslaget – legger tilsyn og sanksjonsmyndighet til Medietilsynet trekker også i denne retningen. Under samme forutsetning vil TV 2 mene at man generell bør legge klagebehandling utenfor departementene i forhold som gjelder ytringsfrihet.

Med vennlig hilsen

For TV 2 AS

Theo Jordahl

